

مركز البحوث والدراسات

إعادة التفكير في تقديم الخدمات الحكومية

إدارة العلاقة مع مزودي الخدمات الخارجيين

تأليف

جون ألفورد وجانين أوفلين

ترجمة

د. محمد بن ناصر البيشي

راجع الترجمة

د. وحيد بن أحمد الهندي

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث والدراسات

إعادة التفكير في تقديم الخدمات الحكومية

إدارة العلاقة مع مزودي الخدمات الخارجيين

تأليف

جون ألفورد وجانين أوفلين

ترجمة

د. محمد بن ناصر البيشي

راجع الترجمة

د. وحيد بن أحمد الهندي

١٤٣٩هـ - ٢٠١٨م

بطاقة الفهرسة

ⓒ معهد الإدارة العامة، ١٤٣٩هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

ألفورد، جون

إعادة التفكير في تقديم الخدمات الحكومية: إدارة العلاقات مع مزودي الخدمات الخارجيين/ جون ألفورد؛ جانين أوفلين؛ محمد بن ناصر البيشي؛ وحيد بن أحمد الهندي - الرياض، ١٤٣٩هـ

٣٥٢ ص؛ ١٧سم × ٢٤سم

ردمك: ١-٢٧٠-١٤-٩٩٦٠

١- السعودية - الخدمات العامة ٢ - السعودية - خطط التنمية أ. أوفلين، جانين (مؤلف مشارك) ب. البيشي، محمد بن ناصر (مترجم) ج. وحيد بن أحمد (مراجع) د. العنوان

ديوي ٣٣٨,٩٠٩٥٣١ ١٤٣٩/٣٢٠٨

رقم الإيداع: ١٤٣٩/٣٢٠٨

ردمك: ١-٢٧٠-١٤-٩٩٦٠

هذه ترجمة لكتاب:

RETHINKING

PUBLIC

SERVICE

DELIVERY

MANAGING WITH EXTERNAL PROVIDERS

JOHN ALFORD &

JANINE O' FLYNN

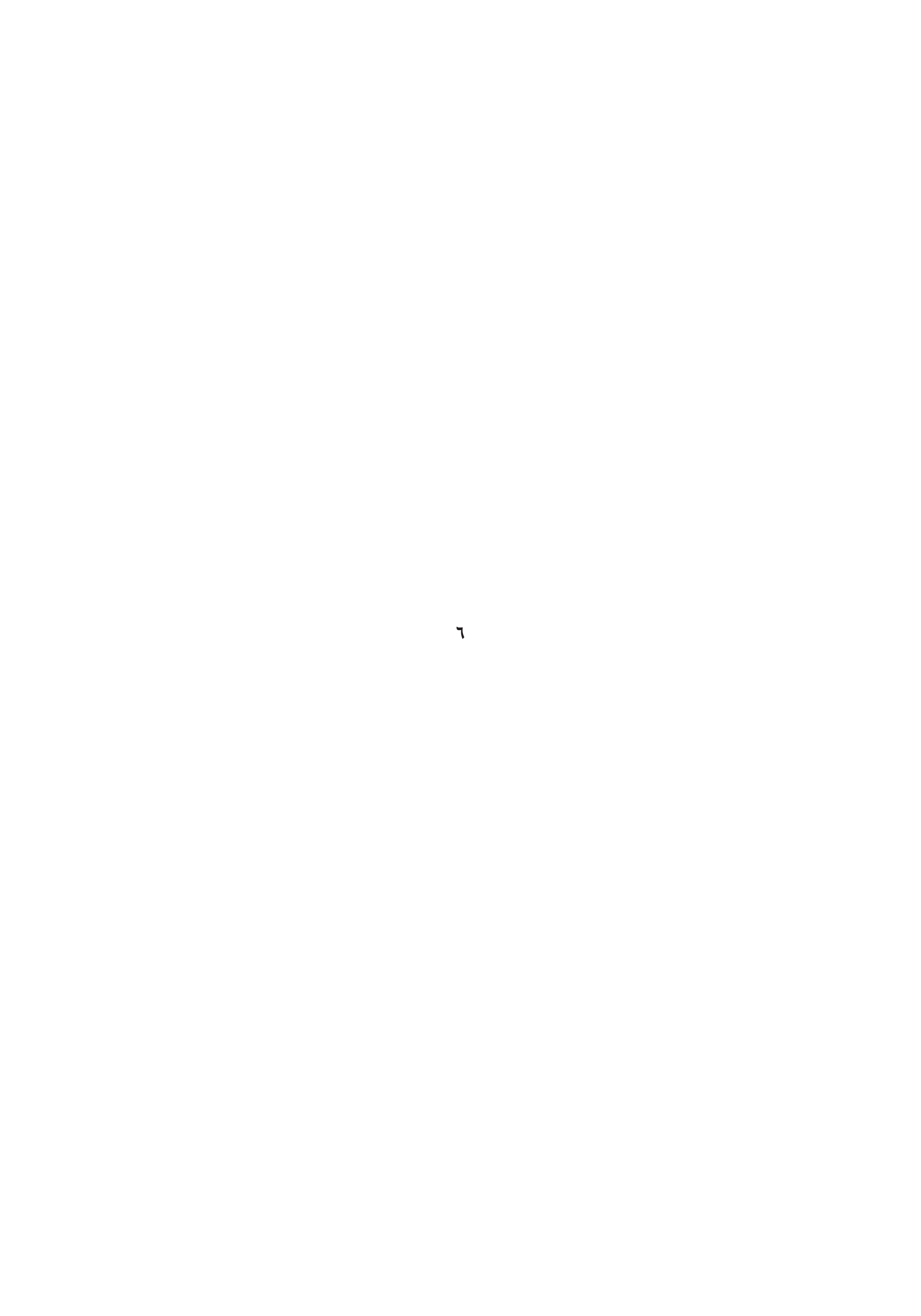
- نشر هذا الكتاب لأول مرة عام ٢٠١٢ بمعرفة مطبعة بالجريف ماكميلان PALGRAVE MACMILLAN
- بالجريف ماكميلان هي الاسم التجاري لشركة ماكميلان بابليشرز المحدودة Macmillan Publishers Limited، وهي شركة مسجلة في إنجلترا تحت رقم ٧٨٥٩٩٨، هاوندميلز، باسينجستوك، هامشاير RG٢١ ٦XS.
- بالجريف ماكميلان – الولايات المتحدة هي قسم تابع لشركة مارتن بريس (ذ.م.م.) Martin's Press LLC الكائن مقرها في ١٧٥ الجادة الخامسة، نيويورك، NY ١٠٠١٠.
- بالجريف ماكميلان هي الاسم الأكاديمي الدولي للشركات الواردة أعلاه، ولها شركات وممثلون في جميع أنحاء العالم.
- بالجريف © وماكميلان © علامتان تجاريتان مسجلتان في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وأوروبا وبلدان أخرى.
- ردمك: ٩٧٨-٠-٢٣٠-٢٣٧٩٤-٠ غلاف النسخة من الورق المقوى
- ردمك: ٩٧٨-٠-٢٣٠-٢٣٧٩٥-٧ غلاف نسخة الورق
- هذا الكتاب مطبوع على ورق مناسب لإعادة التدوير ومصنع من مصادر للأخشاب مستدامة ويمكن إدارتها، ومن المفترض أن تكون عمليات قطع الأخشب واستخراج اللب وتصنيعه وفقًا للوائح البيئية لبلد المنشأ.
- سجل الفهرس لهذا الكتاب مقدم من المكتبة البريطانية.
- مكتبة الكونجرس، بيانات الفهرسة والطباعة
- جون ألفورد، ١٩٥٠-

إهداء من جون ألفورد

إلى العاملين في السكك الحديدية بولاية فيكتوريا على ما قدموه من تحفيز

إهداء من جانين أوفلين

إلى آيزك لا تتوقف عن طرح الأسئلة



المحتويات

قائمة الأشكال والجداول

الأشكال

الجداول

جاء تسلسل أرقام الأشكال غير مرتب، حيث لم يوضع رقم (٢،٦،٨،٩) في تسلسل الأشكال، وقد تمت الترجمة حسب النسخة الأصلية للكتاب، وهذا التوضيح للقارئ الكريم (المترجم).

شكر وعرفان:

أحد الأدلة الأخرى على نجاح الرسالة الرئيسية لهذا الكتاب هي فكرة أنه ما كان ليرى النور لولا مساعدة «الآخرين».

أولاً مجموعة الأشخاص الذين حفزونا للشروع في تأليف هذا الكتاب، ومنهم: مارك موور وليندا كابوليان الأستاذان بكلية كينيدي الحكومية التابعة لجامعة هارفارد، واللذان أسهمت أفكارهما النيرة على مدار سنوات عديدة في تجميع هذا الكتاب، هذا إضافةً إلى بول تي هارت الذي كان يمثل دوره قوة الدفع الإيجابية حتى اكتمل الكتاب.

وقد راجع عدد من الكتاب مسودات هذا الكتاب، وقدموا ملاحظات قيمة أسهمت في تنقيح المحتوى، ومنهم: بول تي هارت، ومايكل دي فرانسسكو، ومراجع فاضل لا يريد ذكر اسمه، ومونيكا فيفور صاحبة الرؤى التأملية المتمرسة، وجانيت تايسون لما قدمته من اقتراحات تحريرية مفيدة، وكل الشكر لناشر هذا الكتاب ستيفن كينيدي لمقترحاته المميزة وصبره، وشكرًا أيضًا لآري فرايبيرج وأوين هيو وبيتر ليسينك وجون بيير لمشاركتهم في قراءة بعض من فصول هذا الكتاب والتعليق عليها.

ويتقدم المؤلف جون ألفورد بالشكر لمارك بوفنس الأستاذ بجامعة أوتريخت لتفضله بمنحه إجازة تفرغ لمدة ثلاثة أشهر للعمل على هذا المشروع، وذلك من خلال النقاشات غير الرسمية أو الندوات القيمة للغاية معه شخصيًا، ومع ميركو نورديجراف، ألبرت ميجر، ساندرا شريجر، وتوماس شيلرمان. وكذلك يتقدم المؤلف بالشكر لجامعة إراسموس في روتردام، حيث حظي بفرصة تجربة هذه الأفكار التي حصل عليها بالندوات، كما حصل على بعض التعليقات المفيدة من إريك-هانز كليجن وستيفن فان دي فال. كما يتقدم بجزيل الشكر لمارك فان تويست الأستاذ بكلية هولندا للدراسات الحكومية، وجيرارد همستفيلد وسلفادور برادو الأستاذين بكلية هيرتي لدراسات الحوكمة في برلين، ديفيد فان سلايك، وروزماري أوليري، وستيوارت برتشنيدر الأساتذة بكلية ماكسويل للدراسات الحكومية بجامعة سيراكيوز بنيويورك، وكلية كينيدي للدراسات الحكومية. ولقد حظيت المؤلفة جانين أوفلين بالفرصة لتقديم أفكار من الكتاب خلال ندوات وورش عمل مع عدد من الممارسين الذين يعملون في إدارات حكومية متعددة. وقد استفادت من مناقشة المحتوى

مع عدد من الزملاء، والنقاشـات المفصلة والواسعة النطاق تحديدًا مع ديبورا بلاكمان. ولم يتحمل أي من الأشخاص المذكورين المسئولية عن العمل النهائي.

يقر المؤلفان بامتنانهما للقواعد المؤسسـية الداعمة التي قدمها: جون ألفورد الأسـتاذ بكلية أسـتراليا ونيوزيلندا للدراسـات الحكومية، فقد قدم بيتر آلين، وبيتر كلانسي، ومونيكا فيفر التشجيع على مواصلة التقدم، وكذلك جانين أوفلين الأستاذة بكلية كراوفورد للسياسة العامة والجامعة الوطنية الأسـترالية، وشكر خاص لآلان فيلز عميد كلية أستراليا ونيوزيلندا للدراسـات الحكومية، وتوم كومباس مدير كلية كراوفورد للسياسة العامة وجامعة أستراليا الوطنية لمنحهم الوقت والمكان والموارد اللازمة لتسـهيل إتمام هذا الكتاب. وجزيل الشكر لطلابنا على مدار السـنوات الأخيرة، ممن ساعدونا على اختبار تلك الأفكار في الصف، وعلى تعديلها وتطويعها على نحو أفضل للممارسين المعنيين.

ويتقدم المؤلفان بالشـكر لصوفيـا ياتس لما قدمته من مسـاعدة في المراحل الأولى من إعداد هذا الكتاب، والشـكر الخاص لفيكتوريا مسجروف لما قدمته من دعم إداري إضافةً إلى إسهاماتها الذكية في تحرير الكتاب.

وبشكل شخصي، يعبر جون ألفورد عن امتنانه الخاص لسو هاربر التي اتسمت بالتحمل والصـبر وقدمـت الدعم ولعبت دور المختبر لما يطرحه هذا الكتاب، وهي مهمة تسـتهلك وقتًا أكثر مما هو متوقع، وتتقدم جانين أوفلين بشكر خاص لفرانك رايان لتشجيعه ودعمه المستمرين.

جون ألفورد

جانين أوفلين

يود الناشر والمؤلفان تقديم الشكر للجهات التي سمحت لهم باستخدام المواد التالية:

الشـكل (١١-١)، المصدر: شـكل (١-١)، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠١٠)، Handbook on Contracting Out Government Functions and Services in) Post-Conflict and Fragile Situations، منظمـة التعـاون الاقتصادي والتنمية للنشر، .http://dx.doi.org/10.17871978926t4091993-en

الجدول (٢-١)، المصدر: جدول ١ «محددات جودة الخدمة»، صفحة ٤٧، (باراشورامان، إيــه، زيتامل، في وبــيري، إل (١٩٨٥)، A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research»، مجلــة التســويق، ٤٩ (٤)، ٤١-٥٠). أعيــد نشرها بتصريح من مجلة التسويق التي تصدرها جمعية التسويق الأمريكية.

الشــكل (٧-١)، المصــدر: لشــكل (٢-١) «مثال على هرم قوة الأنفــاذ»، Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate (دراســات أوكســفورد في القانــون والاجتــماع) لآن آيريس وجــون بريثوايت (١٩٩٢)، بتصريح مــن مطبعة جامعة أوكسفورد.

الفصــل الثامن أعيد نشره بتصرف من فصل كتبه جون ألفورد بعنوان «القيمة العامة» من الإنتاج المشترك مع العملاء، كتاب القيمة العامة Public Value، جون بيننجتون ومارك موور (المحرران)، ٢٠١٠، الناشر: بالجراف ماكميلان (بتصريح من بالجراف ماكميلان).

مقدمة:

يعد الزلزال المدمر وإعصار تسونامي اللذان ضربا شمال اليابان يوم ١١ مارس ٢٠١١، وما أعقبهما من انهيارات في المنطقة المحيطة بمحطة فوكوشيما النووية لتوليد الطاقة، من اللحظات التي ثبت فيها بشدة أهمية التدخلات الحكومية. ونخص من ذلك التحذيرات المسبقة الصادرة من وكالة الأرصاد الجوية اليابانية. فرغم أن نظام إنذار الزلازل المبكر أمهل سكان طوكيو دقائق قبل الزلزال العنيف، إلا أنه أفاد في إنقاذ العديد من الأرواح، ومثله كان الإنذار المبكر لإعصار تسونامي الذي ضرب أولاً مدينة هونشو في الشمال الشرقي بعد عشر دقائق من وقوع الزلزال، ثم انتشر في مناطق أخرى على طول الساحل بعد ذلك على مدار ساعتين إلى ثلاث ساعات. وقبيل وقت قصير من وقوع التسونامي، بذلت الحكومة جهودًا محمومة من جانب الشرطة ورجال الإطفاء لإخلاء المنطقة ونقل المواطنين إلى أماكن مرتفعة، وبعد توقف سونامي قدمت الأجهزة الحكومية خدمات بطولية، مثل: إعادة فتح الطرق، وسحب المصابين من تحت الأنقاض، والبحث عن المفقودين، وتوزيع الإسعافات الأولية، ورعاية المصدومين والمشردين وتوفير محطات للإسعافات وملجأ آمن لهم.

وعندما ازداد تعقد الموقف بسبب انهيارات محطة فوكوشيما النووية، تولى الضباط أنفسهم الدور الرئيسي في تنفيذ مهمة الإخلاء التي أمرت بها الحكومة، مما رفع من مكانة هذه الأنشطة والجهات التي تتولاها بين أجهزة الحكومة. وأصبح الجميع يعلم ويقدر أن الدور الرئيسي للحكومة هو حماية العامة وإنقاذهم في أوقات الطوارئ، وهي مهام بديهية بالنسبة لأي من الموظفين الحكوميين.

لكن المفارقة الملفتة للنظر هي أن الوظائف الجوهرية التي تؤديها الحكومة للمواطنين تعتمد فيها على المنظمات غير الحكومية أو الأفراد لتحقيق أهدافها، وبمعنى آخر، فهذه المهام التي يتولاها القطاع العام تمثل جزءًا من شبكة أوسع من الأنشطة التي تتولاها شركات القطاع الخاص والجهات غير الهادفة للربح وأفراد المجتمع، كلٌّ حسب قدراته. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لدور الإنذار المبكر يوجد أكثر من ألف جهاز لقياس الزلازل موزعة في جميع أنحاء اليابان والجزر المحيطة، منها ٢٠٠ جهاز تحتفظ بهم وكالة الأرصاد الجوية اليابانية وتشغلهم، في حين أن البقية تابعة للمعهد الوطني لأبحاث علوم الأرض ومنع الكوارث الذي

كان من الضروري أن يتعاون مع وكالة الأرصاد الجوية اليابانية. إضافةً إلى ذلك، فإن اليابان اســتفادت من المعلومات التي قدمتها نظم إنذار الزلازل في البلدان الأخرى، كما اســتفادت مــن الخدمات التي يقدمها مركز إنذار التســونامي في المحيط الهادئ الواقع بولاية هاواي، والــذي كان دوره بالغ الأهمية في تحذير البلدان يــوم وقوع الحدث ووصل نطاق تحذيره حتى ولاية كاليفورنيا وجمهورية تشيلي.

وتــبرز هــذه النقطة بصورة أفضل عند النظر إلى عمال الطــوارئ، فخدمة الإطفاء، على ســبيل المثال، عامــة في طبيعتها، حتى إن الــزي الموحد للعاملين بها يرمــز إلى تلك الحالة الخاصة. ومع ذلك، من المستحيل إدارة خدمة إطفاء الحرائق دون إسهامات من المؤسسات الأخرى على تنوعها، منها الجهات الحكومية الأخرى، مثل: الشرطة وخدمات الإسعاف التي يجري تنسيق ما تقدمه من تدخلات. ويؤكد هذا النوع من الاعتمادية المتبادلة على أساس الاتجاه المتنامي للتنسيق والتعاون داخل المنظمات الحكومية وفيما بينها.

وتعتمد خدمة إطفاء الحرائق أيضًا على عدد من المؤسسات الخاصة، ففي هذه الواقعة على وجه التحديد، كان هناك تدفق هائل من مساعدات المتطوعين: من السكان المحليين، وجيرانهم، والمواطنين الآخرين، ممن هرعوا للمشــاركة في جهود الإنقاذ والإخلاء، وما كانت خدمــات الطوارئ لتتولى كل تلك المهام بمفردها اعتمادًا على موظفيها. بل إن الإســهامات الخاصة كانت أساسًا في التعامل مع حادث محطة فوكوشيما النووية. وقد استدعى احتواء هــذه الانهيارات اتخاذ إجراءات خاصة من جانب شركــة الكهرباء وموظفيها، حيث عرض هــؤلاء بأرواحهم للهلاك؛ فقد كان هناك تسرب إشــعاعي هائل، فهــذه الإجراءات لم تكن لتتخذها أجهزة الإطفاء التي كان ينقصها المعلومات اللازمة.

وقد أملت الظروف الطارئة الجهود الخاصة التي بذلها العامة، فهي ليست أقل ضرورة في العمليات التقليدية لخدمة إطفاء الحرائق. فعلى ســبيل المثال، من المهم أن يبلغ أفراد المجتمع عن الحرائق، وتحتاج مركبات خدمة الحرائق من الآخرين أن يفســحوا لها الطريق لــكي تصل بسرعــة، وتعتمد خدمة الحرائــق على الشركات الخاصــة في التأكد من جاهزية سائقي مركبات الطوارئ للذهاب بسرعة إلى موقع الحادث، وتعتمد خدمات إطفاء الحريق على الشركات الخاصة التي تقدم المعدات وخدمات الصيانة لها، كما تعتمد على من تطلق

عليهـم «اسـم العملاء»: وهم ملاك وسـكان المبـاني التي قد تقع فيهـا الحرائق وحالات الطـوارئ. فعلى ملاك المباني الالتزام بقوانين إطفـاء الحرائق أثناء بناء المباني وصيانتها، أما السـكان فعليهم أن يكونوا على علم بإجراءات السـلامة في مكاتبهم والأماكن المحيطة بها. وبهـذه الطريقة وباتباع الطرق الأخرى أيضًا، يتحقق هدف خدمة الإطفاء ليس من جانب الموظفين وحدهم، بل من جانب عدد كبير من الجهات الفاعلة الأخرى.

وفي الواقـع، تعتمد غالبية المنظمات الحكومية على مسـاندة من الأطراف الأخرى لكي تتمكن من تطبيق سياساتها أو تقديم خدماتها، ومن النادر أن تتمتع أي جهة تابعة للقطاع العـام بسـيطرة كاملة منفردة على جميع ما تقوم به من عمليـات لتقديم الخدمة العامة التـي تقـع تحت نطاق مسـئوليتها، إذ لا غنى عما تقدمه الأطـراف الأخرى من جهود، أو معلومات، أو التزام، وتشـكل هذه الملاحظـة جوهر هذا الكتاب الذي يركز على العلاقات بـين الأجهزة الحكومية، ومجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة الذين أسـميناهم «مزودي الخدمات الخارجيين».

هذه ليسـت المرة الأولى الذي يطرح فيها هذا الموضوع للمناقشـة، بل تناولها من قبل عدد من الأعمال (على سـبيل المثال: سالامون ١٩٨٩ و٢٠٠٢؛ أوزبورن وجيلبر ١٩٩٢؛ كيتل ١٩٩٣؛ بارداش ١٩٩٨؛ سـوليفان وسكيلتشر ٢٠٠٢؛ جولدسـميث وإيجيرز ٢٠٠٤؛كروسبي وبرايسـون ٢٠٠٥؛ أجرانوف ٢٠٠٧؛ دوناهيو وزيكوسـير ٢٠١٢) ومثلهم الكثير من العلماء الذين تخصصوا في مناقشة موضوعات ذات صلة، مثل: إدارة التعاقدات الحكومية، وشبكات العلاقـات، والتعاون، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما سـيأتي ليس كتاباً آخر عن التعاقد والتعاون أو تبني الحوكمة بل هو كتاب متميز في عرض نظرة شـمولية للعلاقة بين الأجهزة الحكومية ومزودي الخدمة الخارجيين من محاور متعددة، هي:

أولًا: يؤخـذ في الاعتبـار نطاقٌ واسـع لمزودي الخدمة الخارجيين، إذ لم يشـمل شركات القطاع الخاص والجهات غير الهادفة للربح فحسـب، بل شـمل الإدارات الحكومية الأخرى والمتطوعين والخاضعين للتنظيم والعملاء من الأفراد.

ثانيًا: يؤخذ في الاعتبار مجموعة متعددة من الآليات التي قد تطبقها الأجهزة الحكومية لتحفيـز مزودي الخدمة الخارجيين على المشـاركة، ولا يقتصر ذلك على العقود أو التعاون، وإنما يتضمن الصور الأخرى مثل: التفاوض، أو الإشراف، أو القوة الجبرية.

ثالثًا: يشمل مجموعة متعددة من الحوافز التي تفسر أسباب مشاركة الأطراف الخارجية في تحقيق الأهداف العامة، ولا يقتصر ذلك على الرغبة في الحصول على المكافآت المادية أو الخشية من العقاب، بل يشمل محفزات غير مادية مثل: المكافآت الداخلية، وضغط الأقران أو موافقتهم، والأغراض المعيارية.

ختامًا: يناقش على نطاق واسع العوائد والتكاليف التي قد تؤخذ في الاعتبار عند تقييم إمكانيــة «التعاقد الخارجــي» للخدمات، ومن هم الأطراف الخارجيون الذين ســيتولونها، وهذا ليس من جانب مزايا الخدمة وسعر الشراء فحسب، وإنما يشمل أبعاد طبيعة العلاقة والأثر الإستراتيجي على المنظمة الحكومية.

تخصصت الكتب الســابقة في دراســة أحد هذه المحاور على نطاق واســع، ولكن هذا الكتاب يقدم إطار عمل يضم المحاور الأربعة المشــار إليهــا أعلاه، والمقصود في النهاية هو تقديــم دليل إرشــادي لمديري القطاع العام يتنــاول كيفية التفكير هــذه العلاقات وطرق إدارتهــا، ويعني ذلك أن هذا الكتاب في الأســاس لا يتنــاول الإدارة ولا الحوكمة، لكنه يركز على المشاورات العامة أو مشاورات أصحاب المصالح بشأن ما سوف يتخذونه من إجراءات فحســب، وأيضاً يركز على كيفيــة إجرائها بالتعاون مع الأطــراف الخارجية، ولا يعني ذلك عــدم أهميــة الحوكمة، ولكن هذا الكتاب يتناول أمرًا آخــر، وهو إشراك مزودي الخدمات الخارجيين في تقديمها.

وبطبيعــة الحال ليس الهدف من هــذا الكتاب الدفاع عن الاســتعانة بمزودي الخدمة الخارجيين (كما أنه لا يدافع عن مشاركة موظفي الحكومة في الإنتاج)، فهو لا يؤيد المذهب الليــبرالي الجديــد في الخصخصة، كما أنه لا يقدم نموذجًا لمنهج فيــبر في البيروقراطية. على العكس، فما يقدمه الكتاب يركز على ما إذا كان التعاقد الخارجي يعتمد على الظروف، التي قــد تتغير من موقــف إلى آخر، كما يقدم هذا الكتاب أدوات، من بينها التخطيط الســببي الإرشادي، إلى جانب إطار المنافع والتكاليف المشار إليها أعلاه، من أجل إصدار تلك الأحكام.

ومن ثم، يعد هذا الكتاب إرشــاديًا في أنه يقدم مقترحات بشأن الترتيبات السليمة عند وقــوع ظــروف معينة. ولكن في رأينا، لا يعد هذا الميل المعياري تدخلًا خارجيًا في المشــهد الحالي. بل على العكس، فإنه يسعى إلى فهم ما يحدث بالفعل، كما أشارت الأمثلة عن إدارة

إطفــاء الحرائق وغيرها من الجهات العامة الأخــرى. وبدلًا من مجرد قبول تلك الترتيبات، يدعو هذا الكتاب إلى نظرة هادفة إليها، وقد يؤدي ذلك في نهاية الأمر إلى التعاقد الخارجي عــلى المزيد من الأعمال، وكذلك إلى تطبيق بعض الوظائف الخارجية داخل المنظمة، ويعد الشــاغل الرئيسي في كلتا الحالتين هو القيمة المقدمة للجمهور المتمثلة، بعد كل ذلك، فيما نتوقعه من الحكومة.



الفصل الأول
تحديد ملامح المشهد المتغير في تقديم الخدمات العامة

أدت موجـات الإصـلاح الإداري في القطاع العـام لدى البلدان المتقدمـة خلال العقود الثلاثـة الماضيـة إلى تعاظم الدور الذي تؤديه الحكومة في خدمـة مجتمعاتها، وتضاؤله في ذات الوقـت، فقد انحسر دور الحكومة نتيجة ترسـيخ حقيقـة أن الخدمات العامة يمكن أن يقدمهـا عن إحـدى المنظمات الحكومية مجموعة متنوعة مـن الأطراف الخارجية، إلى جانب الإنتاج الداخلي، إضافةً إلى بيع المرافق العامة لخدمات، مثل: الكهرباء والغاز والمياه والنقـل للقطاع الخاص، وقد أبرمت منظمات القطـاع العام تعاقدات خارجية على العديد مـن الوظائف، بدءًا من أعمال النظافة وجمع النفايات، إلى خدمات الأمن والتوظيف. كما اتخـذت الجهات الحكوميـة ترتيبات تعاونية مع مثيلاتها مـن الجهات الحكومية لتحقيق الأهداف التي لا يمكنها إنجازها منفردة، كما قامت إدارات حكومية تعمل في حماية البيئة والخدمات الإنسانية بالاستعانة بالمنظمات التطوعية والمتطوعين في أداء بعض خدماتها. كما اعتمدت الجهات المسـئولة عن خدمات، مثل: البريد أو الإسـكان العام، على جهود الإنتاج المشـترك من العملاء، وحتى الجهات التنظيمية ناشـدت بالامتثال التطوعي من الخاضعين للتنظيم في شـكل إجراءات إيجابية للإسهام في تحقيق الأهداف التنظيمية. وتعني جميع هذه التطورات أن تحول بعض أعمال تقديم الخدمات العامة من منظمات القطاع العام إلى المنظمات غير الحكومية والأفراد، وهذه الظاهرة أسـميناها في هذا الكتاب باسـم «التعاقد الخارجي».

وتكمـن المفارقـة في وجود علاقة طردية بين تخلي الحكومة عـن دور إنتاج الخدمات العامة إلى الأطراف الخارجية، والتوسـع في هذا الدور من نواحٍ أخرى؛ وهذا بسـبب حاجة الجهـات العامة للتفاعل مع هذه المؤسسـات الخارجية للحصول على إسـهاماتها المثمرة، ويكـون هذا التفاعل من خلال مجموعة متنوعة مـن الآليات، منها التعاقدات، الشراكات، التعليـم، الإقناع، الحوافـز، الإعانات، اللوائح والأنظمة، تيسـير الحصـول على المعلومات والملاءمة، وهنالك من هذه الآليات ما أثر في وضع السياسـات والإدارة التي تعرضت لرياح

التغيير، حتى أدت إلى التوسع في عمل المنظمات الحكومية والعاملين لديها. حيث لا يشارك أي منهم في مهام الإنتاج الخاصة بالمنظمة التي يعمل بها فحسب مثل المشورة السياسية وتقديم الخدمات والتنظيم، بل تحفيز الآخرين من خارج منظماتهم على المشاركة في تلك المهام من خلال آليات متعددة. وتشكل هذه الأدوار والآليات الإضافية، التي تفرض تحديات سياسية وإدارية معقدة، الموضوعات التي ستناقش في هذا الكتاب.

تطور تقديم الخدمات غير الحكومية:

من الناحية التاريخية، كان الدور الرئيسي للقطاع العام المتمثل في تقديم الخدمات العامة حديثاً نسبياً، فمع نهايات القرن التاسع عشر بدأت وظيفة الحكومة في التوسع إلى ما هو أكثر من المعيار التاريخي.

في العصور القديمة، ازدادت استعانة الحكام بالجهات الفاعلة في تقديم الخدمات الحكومية. وفي الحضارة المصرية والجمهورية الرومانية، استُخدم مفهوم جباية الضرائب، بحيث شارك الأفراد في تحمل جمع الضرائب في مقابل حصة من الحصيلة المجمعة، وفي الحضارة الرومانية، كان الحاكم يبرم التعاقدات الخارجية على تقديم معظم المتطلبات الاقتصادية للدولة، بما فيها من خدمات التشييد وتجهيز الجيوش، أما في الحضارة اليونانية فقد كانت ملكية الغابات والأراضي والمعادن للحكومة، لكنها تعاقدت مع الأفراد والشركات على هذه الأعمال (ليفي ١٩٩٨؛ سوبل ١٩٩٩؛ ميجينسون ونيتر ٢٠٠٣).

ولفترة طويلة بعد هذه الحقبة، كان دور الحكومة مقتصرًا على خدمات الدفاع والشئون الخارجية والبريد، وإصدار القوانين التي تنظم الجهات الفاعلة في مجموعة متنوعة من مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية. والعديد من الأنشطة، التي تشكل الوظائف الأساسية للحكومة في وقتنا الحاضر، كانت تتحكم فيها المصالح الخاصة جزئيًا أو كليًا، مثل: إنفاذ القانون والسجون ومحاكمة المجرمين واستكشاف العالم والمستعمرات (جرابوسكي ١٩٩٥أ، ستورجس ١٩٩٦). فعلى سبيل المثال، كان من بين ١٩٧ سفينة في الأسطول البريطاني عام ١٥٣٣ الذي هزم الأسطول الإسباني ١٦٣ سفينة تعود ملكيتها للقطاع الخاص (ويتنهول ٢٠٠٠). لكن منح الحكام الأطراف التابعة للقطاع الخاص التراخيص والامتيازات جعل

الفصـل بين القطاع العام والخاص شـيئًا صعبًا. لكن، أثناء التـدرج من الماجنا كارتا وحتى عـصر التنوير، بدأت فكرة سـيادة القانون والحقوق الطبيعية تتشـكل، وتعمل على تغيير مدى تزاحم المصالح العامة والمصلحة الخاصة (ماي ١٩٩٧).

وكان لذلـك أثر واضـح في تعامل الحكومة مع الثورة الصناعية في القرن التاسـع عشر، والآثـار الاجتماعيـة لها، إذ بـرز عاملان جديدان في القرن التاسـع عشر دفعـا بالحكومة للمزيد من المشاركة في تقديم الخدمات: أولهما هو توسع التجارة في ظل الثورة الصناعية، والتوسـع في اكتشـاف العالم الجديد. ودعا ذلك الحكومة إلى المشـاركة في تأسـيس البنية التحتيـة، وخصوصًـا خدمات النقل (انظر مادريـك ٢٠٠٩). أما العامـل الثاني فهو إعادة تنظيم الطبقات الاجتماعية مع اتسـاع الطبقة العاملة في المدن الحضرية والزيادة الطفيفة في عدد أفراد الطبقة المتوسطة، مما دفع الحكومة إلى اتخاذ تدابير للتخفيف من المشكلات الاجتماعية الآخذة في التعاظم حينهـا، مثل الفقر والجوع والتشرد والأمراض (ماي ١٩٩٧). كما أدى ظهور طبقات العمال في نهاية ذلك القرن إلى الضغط على الحكومة من أجل تقديم الخدمات الاجتماعية، مثل: التعليم والرعاية الصحية والإسـكان وتأمين المنازل، واسـتمرت هذه الضغوط حتى نهاية القرن العشرين. تشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وعلى سـبيل المثال، في الفترة من ١٨٨٠م إلى ١٩٩٥م ارتفع متوسـط الإنفـاق من الناتج القومي الإجـمالي على الرفاهية من ٠. ٢٩٪ إلى ٢٢. ٥٢٪ (جوخ ١٩٧٩، ليندرت ٢٠٠٤). وقد أضاف هــذا التوجه بعض الزخم في أعقاب الكسـاد الكبير أثناء ثلاثينيـات القرن العشرين، وأثناء توسع الحكومات الوطنية خلال الحرب العالمية الثانية، حيث احتفظ الكثير منها بصلاحيات تحصيل الضرائب والإنفاق، ومنذ الستينيات وحتى السبعينيات من القرن العشرين تمكنت الحكومات من جني الإيرادات دون الحاجة لفرض الضرائب على القطاع الخاص بما يخالف القانـون، كما زادت التوقعات التي قامت بها الحكومة من دعم رغبة الحكومات في تقديم المزيد من الخدمات لمواطنيها، إضافةً إلى دورها في إحداث التوازن الاقتصادي لتجنب تكرار هذ الكساد الكبير.

لكن حدث العكس في مطلع سـبيعينات القرن العشرين بسبب مجموعة من العوامل، منها تنامي شـعور الكراهية لتضخـم الحكومات، والثورة على زيـادة الضرائب، ومعارضة

الغلـو في اللوائح والظروف المالية القاسـية، فقد أدت هذه الأسـباب إلى البحث عن طرق غير حكوميـة لتقديم الخدمات العامة. وأدى هذا بدوره إلى التحول العالمي إلى خصخصة الوظائف الحكومية (سالامون ١٩٨١؛ سافش ١٩٨٣؛ كريستينسن ١٩٨٧؛ وولف ١٩٨٨؛ هيوز ٢٠٠٣). وإلى جانب ظاهرة الخصخصة أطلقت مبادرات أخرى لمشـاركة الإنتاج من جانب المواطنين والمتطوعين والعملاء، إضافةً إلى الاسـتعانة بالمنظمات غير الهادفة للربح (ويتاكر ١٩٨٠؛ برودني وإنجلاند ١٩٨٣؛ سميث ولبيسكي؛ ألفورد ٢٠٠٩) وبحلول عام ٢٠٠٠، ازدهرت ترتيبات إشراك مزودي الخدمات الخارجيين بشكل لم يكن متصورًا قبل أربعين عامًا.

تقديم الخدمات الحكومية، وتنفيذها، وتحقيق النتائج:

شـكلت الحاجة إلى إيجاد تفسـير منطقي لتنامي الإقبال على التعاقد الخارجي تحديًا أمـام العلـماء في هذا المجـال. ففي البداية توجـد طرق مختلفة لتحديـد أطر الخدمات المقدمة من خلال التعاقد الخارجي، في هذا الكتاب، يشـار إلى هذه العملية باسم «تقديم الخدمات»؛ لسـبب بسـيط جدًا وهو أن هذا المصطلح قد انتشر انتشـارًا واسعًا في مجال الإدارة العامة، لكن لابد من الاعتراف بأن تقديم الخدمات فرع من الفروع (الرئيسية) من الأنشـطة الواسـعة النطاق التي تطلق عليها المؤلفات السياسية اسم «التنفيذ»، أي تفعيل السياسات (برسـمن ووايدافسكي١٩٧٣؛ بارسـون ١٩٩٥؛ بريدجمان وديفيس ٢٠٠٤؛ وايمر وفينينج ٢٠٠٤). وبذلك، فإن مصطلح تقديم الخدمة يختلف عن تنفيذها، لأنه يسـتخدم لوصف الحصـول على مخرجات، مثل مزايـا الرعاية الاجتماعية، أو الخدمـات التعليمية، أو الطـرق، وليـس النواتج مثل الحد من الفقر، وتحسـين خدمات محو الأمية، أو سـلامة الطـرق. من جهة أخرى، فإن هذا المصطلح يدل على (ولا يعني بالضرورة) تقديم الخدمة لعملاء الجهة الحكومية، وليس للجهة نفسـها. ولكن مصطلح «تقديم الخدمات» يصحبه بعض أنواع الأدوات، مثل: تطبيق القيود التنظيمية أو بث الإعلانات للتشـجيع على تغيير السلوكيات العامة (مثل ترشـيد استهلاك المياه، وكل منهما يمكن الإشارة إليه باسم التنفيذ والتوجه نحو تحقيق نواتج اجتماعية محددة.

وفي هذا السياق، سنستخدم في الأساس مصطلح «تقديم الخدمات» للتعبير عن «إنتاج» المخرجـات، والذي يتضمن تزويد هيئات القطاع العام وكذلـك تزويد عملائها بالخدمات،

ولكن إذا انصب التركيز على تحقيق النتائج، أو على فرض الالتزامات، فسنستخدم بدلاً من ذلك مصطلح «التنفيذ»، وفي أحيان أخرى «تحقيق النتائج».

الخلط بين المصطلحات:

توجد غزارة في مصطلحات عملية التعاقد الخارجي، ومنها: المشاركة، الشراكة، التحالف الإستراتيجي، التعاون، المعاونة، الشبكات، حوكمة الشبكات، الحكومة المشاركة، الحكومة بأكملها، الخصخصة، التكليف، التعاقد، الإسناد. ومع تعدد المصطلحات، لا يوجد إجماع على أيها أصح، لكن توجد حاجة لتوضيح المقصود بهذا المصطلح لغرض هذا التحليل.

وهناك العديد من الأنماط المنظمة وفقًا لمجموعة متنوعة من الأبعاد، حيث يتناول كل منها جانبًا من مجال الدراسة. ومن المحاولات الأولية محاولة لأحد موظفي إدارة مكتب الرئيس الأمريكي السابق ريجان، وهو إيمانويل سافاس (١٩٨٣، ١٩٨٧)، حيث وضع عدة أنماط للخصخصة وفقًا لثلاثة أدوار مرسومة توضح: القائم على تحديد مواصفات الخدمة المقدمة وترتيباتها، القائم على الإنتاج، القائم على التكاليف. ويمكن أن يؤدي كلاً من تلك الأدوار جهاتٌ فاعلة بديلة، فعلى سبيل المثال: قد يتولى دور تحديد المواصفات والترتيب إما أفراد من العملاء، أو جهة سياسية (مثل: الحكومة المنتخبة)، أو هيئة حكومية. ومن تلك العناصر، حدد سافاس أنماطاً لترتيبات الخدمات البديلة.

ولا تعد مفاجأة للناشطين في مجال الخصخصة في عهد ريجان أن سافاس بدأ بافتراض أن حلول السوق تتمتع بالأفضلية، وبأن القطاع العام «مذنب حتى تثبت براءته»، وهذا ما جعل نموذجه عرضة لبعض الانتقادات، ومنها تجاهل إمكانية مشاركة الأدوار بين طرفين أو أكثر، إضافة إلى افتراض أن جميع التعاملات بين الأطراف هرمية أو تعاقدية، لكن العلاقة التعاقدية التقليدية والإشراف الهرمي ليسا النوعين الوحيدين من العلاقات، فغيرها تشمل الإكراه، أو التفاوض، أو التعاون (ديهوج ١٩٩٠).

وتصنف الأنماط اللاحقة الترتيبات بطرق واسعة الاختلاف. فبعضها يصنف العلاقات في ضوء عدد الأطراف المعنية ومواقعهم بالقطاعات (ألتر وهيدج ١٩٩٣؛ ماريوتي ١٩٩٦؛ إكسورذي وآخرون ١٩٩٩؛ بوفيرد ٢٠٠٤؛ سيلسكي وباركر ٢٠٠٥). كما يأخذ الكثير من تلك

التصنيفات مدى الاستمرارية باختلاف الترتيبات، على سبيل المثال: مدى تضمنها للتقارب بين الأطراف (لورانج وآخرون ١٩٩٢؛ ألتر وهيدج ١٩٩٣؛ هوكسام ١٩٩٦؛ سوليفان وسكليتشر ٢٠٠٢؛ مانديل وستيلمان ٢٠٠٣؛ أجرانوف ٢٠٠٧؛ ساندفورت وميلوارد ٢٠٠٨)، أو نوعية العقود وإجراءاتها الشكلية (هال وآخرون ١٩٧٧؛ ديهوج ١٩٩٠؛ رينج وفان دي فين ١٩٩٢؛ ليونز وميهتا ١٩٩٧؛ بينيك وديفيليبي ١٩٩٩؛ بوفيرد ٢٠٠٤؛ دوناهيو وزيكوسر ٢٠١١). ويركز بعض تلك التصنيفات على مستوى التفاعلات، فيدرس ساندفورت وميلوارد (٢٠٠٨)، مثلاً، الجهود التعاونية على مستوى السياسة، والمنظمة، والبرنامج، والعميل. ويجتمع اثنان أو أكثر من تلك الأبعاد في أنماط مثالية منتقاة (أوليفر ١٩٩٠)، ويعرف سكليتشر (٢٠٠٥)، على سبيل المثال، كلاً من: النفوذ العامة والتعاقد الخارجي وحق الامتياز والمشروعات المشتركة والمشاركة الإستراتيجية بأنها أشكال محددة، تتنوع بتنوع الأبعاد.

ولكل من تلك الأنماط معنى بالنسبة للموضوع أو المسألة التي ينطبق عليها، ولكن لا يتناسب أي منها بمفرده مع أهداف التحليل، وما يهم هو وضع إطار يشمل جميع الظواهر قيد الدراسة، ولكنه في الوقت ذاته يكفي للتمييز من أجل تسهيل الدراسة الواقعية لكل حالة مستقلة، وبالاعتماد على الرؤى الجزئية التي توفرها الأنماط القائمة، نقترح إطارًا يغطي المجال، مع الاستفادة منه في التمييز بين بعض النقاط التي يتضمنها، وذلك من خلال تناول ثلاثة أسئلة:

١. ما أنواع مزودي الخدمات الخارجيين المعنيين؟

٢. ما التوزيعات البديلة للأدوار بين هؤلاء المزودين الخارجيين والمنظمات الحكومية - مثل تحديد ما ينبغي عمله التمويل، أم تقديم الخدمات؟

٣. ما أنواع العلاقات بين المزودين الخارجيين والمنظمات الحكومية؟ ما الطرق البديلة التي يمكن للحكومة أن تلجأ إليها لتشجيع المزودين الخارجيين على تقديم أفضل الخدمات المطلوبة - مثل الإجبار أو التعاقدات أو التعاون؟

٤. سنقدم على أساس هذا التحليل بعض التعريفات للمصطلحات الأساسية، التي نرى أن الإطار يوضحها.

أنواع مزودي الخدمات الخارجيين:

تشكل تقريبًا جميع الأنماط القائمة المؤسسات المشاركة في المنظمات، الرسمية في الأساس، مثـل الجهـات الحكومية والشركات التجاريـة والمنظمات غير الهادفة للربـح / التطوعية، وتمنـح تقديرًا ضعيفًا للأفراد بوصفهم مزودين خارجيين. ونشـير هنا إلى مزودي الخدمات الخارجيـين بخلاف المنظـمات، مثل المتطوعين والعمـلاء والخاضعين للتنظيـم، إضافةً إلى المنظمات بوصفها مزودة للخدمات، ويوضح الجدول (١-١) جميع أنواع مزودي الخدمات.

وتعد الـشركات الخاصة الهادفة للربح أكثر مزودي الخدمات الخارجيين شـهرةً، والتي عـادةً مـا يجري إشراكها على أسـاس التعاقدات، وهي تتخذ أشـكالًا عـدة، تتراوح ما بين الشركات الكبيرة، مثل مـزودي خدمات تقنية المعلومات والمتعاقدين على خدمات الدفاع، والشراكات الخاصة، مثل شركات المحاسـبة والاستشارات الإدارية؛ وحتى الشركات الصغيرة. وتحظى المنظمات التطوعية / غير الهادفة للربح / منظمات القطاع الثالث بنفس الشـهرة تقريبًا، وعادةً في مجالات، مثل الخدمات البشرية أو حماية البيئة.

وتتضمن هذه أيضًا أشـكالًا متنوعة، تتراوح بين الـشركات المتكاملة غير الهادفة للربح، وحتى الجمعيات الأقل رسمية التي تضم المتطوعين، مثل: جماعات مراقبة الحي وجماعات البيئة المجتمعية، (واختصارًا، نطلق على تلك المؤسسات اسم «المنظمات غير الهادفة للربح» في هـذا الكتاب). ويحظى المتطوعون من الأفراد أيضًا بالشـهرة، فهم من يتبرعون بوقتهم وجهدهم للجهات الحكومية في مجالات، من بينها: إطفاء الحرائق في الريف، والحفاظ على البيئة، وسلامة المجتمعات، وأحيانًا ما يكون ذلك تحت إشراف منظمات غير هادفة للربح/ منظمات القطاع الثالث.

الجدول (١-١): البدائل الممكنة لمزودي الخدمات الخارجيين الذين تتعامل معهم الجهات الحكومية

مزودو الخدمات الخارجيون	الجهات الحكومية		
	المحلية	على مستوى الولاية / المحافظة	القومية
جهاز حكومي محلي (آخر)	منشأة متعددة البلديات للتخلص من النفايات	تمويل صيانة الطرق	برامج التوظيف برامج الطفولة المبكرة
جهاز حكومي على مستوى الولاية /المحافظة (آخر) جهاز حكومي قومي (آخر)		برامج التعافي من الكوارث	إستراتيجيات مكافحة المخدرات خدمات للسكان الأصليين
شركة خاصة هيئة تطوعية	جمع النفايات الرعاية الأولية الشراكات	الصيانة الهندسية الرعاية الأولية الشراكات	شراء معدات الدفاع برامج التوظيف
المتطوعون	وجبات على العجلات	الحفاظ على الحدائق العامة	برامج الحفاظ على الأراضي
العملاء	جمع النفايات المنزلية	طلبة المدارس وأولياء أمورهم	متلقو الرعاية
الخاضعون للتنظيم	أصحاب المقاهي	الشركات المسببة للتلوث	دافعو الضرائب

وتتمتع الجهات الحكومية الأخرى بالمكانة البارزة نفسها باعتبارها من مزودي الخدمات الخارجيين، خاصة في السنوات الأخيرة. وفي عالم ينتشر فيه التعاون ما بين المنظمات، وكذلك مبادرات «الحكومات المشاركة» و «الحكومة بأكملها»، تنظر أي منظمة حكومية

معينة إلى الجهات الحكومية الأخرى باعتبارها شركاء فعليين أو محتملين، وقد يبدو للوهلة الأولى أن العلاقــات ما بين الأطــراف نموذجية مع شركاء القطاع الخاص / غير الهادف للربح الذين هم أقل ارتباطًا بهذا الســياق؛ نظرًا لأن لكل هيئة حكومية خيار اللجوء إلى المشرفين السياســيين من أجل حل النزاعات، ولكن بالنسبة للعلاقات بين الجهات، لا يعد هذا الخيار واضحًــا بالكامل؛ فغالبًا ما تكــون الجهة الأخرى جزءًا من اختصاص حكومي مختلف، ومن ثم قد تجد الجهة الحكومية القومية نفسها تتعامل مع منظمة على مستوى الولاية أو على المســتوى المحلي من الحكومة وتخضع لسلطة رسمية محدودة (رغم أنها قد تتمتع بسلطة غير رســمية). وتتمتع حكومات الولايات أو حكومات المحافظات، في النظم الفيدرالية مثل أســتراليا أو كندا أو الولايات المتحدة، بالســيادة الفاعلة فيما يتعلق بالوظائف والسلطات التي تكفلها لها الدســاتير، ففي هذه الحالات، لا يوجد موظف مســئول يتمتع بالســلطة الرســمية على الأطراف المتنافسة؛ فينبغي لهم حل هذه المشــكلات فيما بينهم، أو إحالتها إلى المحكمــة العليا (وذلك قد يســتهلك الوقت والمال). وحتــى عندما تكون هناك جهتان أو أكثر في شراكة من داخل الحكومة نفســها، قد يكون أدنى مســتوى ممنوح من الســلطة للموظف المســؤول عن اثنين منها أو جميعها هو مســتوى الرئيس التنفيذي السياسي، مثل رئيــس الدولة أو الحاكم أو رئيس الوزراء أو الوزير الأول، وما لم يكن الأمر ذا أهمية بالغة، فمن غير المحتمل أن يكون لدى هؤلاء المسؤولين الوقت أو الميل للمشاركة في التعاملات ما بين هذه الجهات، ولكن الأصعب من ذلك هو حالة تجاوز العلاقات للحدود الوطنية، مثل تلك العلاقات داخل نطاق قوات حفظ السلام العسكرية المتعددة الجنسيات التي تدخلت في تيمور الشرقية للتصدي للمليشــيات الثائرة المدعومة من إندونيســيا في أعقاب استفتاء عــام ١٩٩٩، أو بين الجهات الوطنية والأجهزة العابــرة للحدود الوطنية مثل الأمم المتحدة. وباختصار، تحتاج الجهات الحكومية من أجل تحقيق أهدافها إلى جذب الجهات الحكومية الأخرى وإشراكها باعتبارها مزودين خدمات خارجيين أو شركاء.

وتتســق هذه الأنــواع مع فهمنا المنطقي لمصطلح «مــزودي الخدمات». فيقدم هؤلاء المدخلات إلى عملية الإنتاج الخاصة بالحكومة. وبالقياس، بالنسبة لعملية الإنتاج في القطاع الخاص، هم موردون وليســوا مشــترين، ومع ذلك، نرى أن هناك أنواعًا أخرى من مزودي الخدمة الخارجيين ممن لا يتفقون بهذه البساطة مع هذه الصورة.

ومن مــزودي الخدمات الخارجيين عمــلاء منظمات القطاع الخــاص ـ الذين يحصلون على القيمــة الخاصة في «الجانب التجاري» فيما يخص عمليات الجهة، مثل متلقي الرعاية الاجتماعية أو طلاب المدارس الحكومية أو مستخدمي الطرق أو مرضى المستشفيات العامة أو المشــاركين في برامج التوظيف، ويختلف العملاء عــن المواطنين في درجة تلقيهم للقيمة الخاصة؛ إذ «يستهلك» جميعهم القيمة العامة بصورة جماعية، على سبيل المثال لا الحصر: القانون والنظام، والمتطلبات الأخرى لعمل السوق والمجتمع، وحلول لمختلف أشكال إخفاق الســوق، مثل عدم القدرة على توريد السلع العامة والعوامل الخارجية والاحتكار الطبيعي، وتعزيز عدالة الإجراءات وعدالة التوزيع والاســتقرار الاقتصــادي من خلال إدارة الاقتصاد الــكلي (موور ١٩٩٥؛ ألفورد ٢٠٠٢؛ هيــوز ٢٠٠٣: ٧٨ -٨٠). ويختلف عملاء القطاع العام أيضًــا عن عمــلاء القطاع الخاص ممــن يحصلون على القيمة الخاصة مــن الشركات، ممن يرتبطــون بها بتعاملات اقتصادية تطوعية مبــاشرة، ويعد الكثير منهم، مثل طلاب المدارس أو متلقي الرعاية الاجتماعية أو مســتخدمي الطرق؛ مســتفيدين، إذ يتلقون الخدمة دون مقابــل مادي مباشر (رغم أنهم قد يدفعون مقابلها بصورة غير مباشرة من خلال الضرائب، باختــلاف قدراتهم). وخلافًا للشركات الخاصة، لا تُعنى الجهة الحكومية بتعظيم المبيعات، وإنما تســعى لتحصيصها، وفقًا لمبــدأ العدالة، من خلال آليات، مثل قواعد الاســتحقاق أو قوائم الانتظار.

ولا يرغب أفراد الجمهور الآخرون، مثل المساجين أو الخاضعين للالتزامات التنظيمية، في تلقي أي خدمة، ولكن قد يجبرون على ذلك إلى حد ما، ولا يشارك هؤلاء الملزمون في التبادل الاقتصــادي مــع الجهة، مما لا يدع مجالاً لإطلاق مســمى عملاء عليهــم، في حين تربطهم بالجهــات الحكومية علاقات أشــبه بالعلاقات مع العملاء إلى درجة أنهــا قد تطلب منهم إعادة التأهيل الفورية وزيادة الامتثال الطوعي، وذلك من خلال تزويدهم بخدمات عادلة، متجاوبة، ومفيدة (ألفورد وسبيد ٢٠٠٦).

ويندرج «المســتفيدون» و«الملزمون» تحت قائمة الأدوار، وليست التصنيفات، وعادةً ما يشــكل العميل من الأفراد مزيجًا من تلك الأدوار، إضافةً إلى دور المواطن[1]. فعلى ســبيل المثال، يحصل متلقو إعانة البطالة دخلاً يعينهم على المعيشة، إضافةً إلى المساعدة في البحث

عــن عمل، ولكنهم ملزمون أيضًا بالبحث بجد عن عمل والإبلاغ عن أي تغييرات في الدخل، أو العنوان، أو غير ذلك من الظروف.

رغم ذلك، ولخدمة أهداف الكتاب، سـنفرق ما بين العملاء والملزمين، على أن نشـير إلى الفئة الأخيرة بمصطلح الخاضعين للتنظيم، لثلاثة أسـباب: أولاً، هناك العديد من الخاضعين للتنظيـم، ويتضـح أن كلاً منهم تقريبًا يسـهم في أهـداف الجهة الحكوميـة عند الامتثال لالتزاماتهـم القانونيـة. ثانيًا، يتخـذ الكثير من الخاضعين للتنظيم صورة شركات، وليسـوا أفـرادًا؛ ولذلك لا يناسـبهم مصطلح «العملاء». ثالثًا، يرتبـط الخاضعون للتنظيم بعلاقات مـع الجهات التنظيمية تختلف عن التي تربط العملاء/ المسـتفيدين بالمنظمات الحكومية الأخرى. ولذلك، سوف نخصص فصلاً مستقلاً لمناقشة الخاضعين للتنظيم بوصفهم مزودين للخدمات.

والنقطـة الجوهرية في هذه الحالـة أن العملاء والخاضعين للتنظيـم يمكن ـ وغالبًا ما يجـب عليهم ـ أن يمثلوا مزودي الخدمات الخارجيين، إلى الحد الذي تعتمد فيه الجهة على إسـهاماتهم من وقت وجهد لتحقيـق أهدافها. وتنتشر هذه الظاهـرة، التي يطلق عليها أحيانًا «المشاركة في الإنتاج»، أكثر مما تبدو للوهلة الأولى. على سبيل المثال، تحتاج خدمات التوظيف من عملائها من العاطلين عن العمل السـعي بجد للعثور على عمل أو المشـاركة في تدريب يتعلق بالعمل، كما لا يمكن للمدارس أن تقدم الخدمة التعليمية دون مشـاركة الطـلاب بجد في عمليات التعلم، وأيضًا لا يمكن للأطباء رفع مسـتوى صحة المواطنين إن لم يتبع المرضى سـبل العلاج الطبـي الموصوفة وتدابير الوقاية، مثل اتبـاع نظم غذائية أفضل وممارسـة المزيد من الرياضة، ويعتمد نجاح البرامج الحكومية في الكثير من مجالات الحياة الاجتماعية على أداء العملاء لبعض الأعمال لتسهيلها، وعلى الجانب التنظيمي، تجد مصلحة الضرائب صعوبة في ضمان جباية الحد المناسـب من الضرائب إن لم يمتثل الممولون بتقديم الإقرارات الضريبية بدقة وعلى وجه السرعة، إضافةً إلى ذلك يسعى مفتشو الصحة والسلامة لدفع الشركات للامتثال الطوعي.

ومن هنا، يمكننا تحديد مجموعة كبيرة من أنواع مزودي الخدمة الخارجيين الذين يمكن للجهات الحكومية التعامل معهم، على النحو المذكور في الجدول (١-١)، ويتيح التفكير على

نطاق أوسع بهذه الطريقة لمديري القطاع العام إمكانية تصور وسائل بديلة لتحقيق النواتج المرغوب فيها.

توزيع الأدوار:

في سبيل تقديم أي خدمات، لابد من تحقق بعض الأمور، بدءاً من اتخاذ القرارات بخصوص ما ينبغي عمله، ومن عليه أن يعمل؛ وينبغي أيضًا تخصيص الموارد من أجل التنفيذ؛ كما ينبغي أن يضطلع شخص ما بالعمل الفعلي، ويمكننا جمع هذه الأنشطة في تصنيفين واسعي النطاق للأهداف الحالية:

دور اتخاذ القرار: هي مجموعة الأنشطة الموجهة نحو تحديد ما يجب إنتاجه، والترتيب لكي يضطلع شخص ما بالإنتاج، مع توفير الموارد التي تتيح الإنتاج. ويشبه ذلك، ولكن على نطاق ضيق إلى حدٍ ما، دور «الموكل» في نظرية الموكل والوكيل، أو دور «المشتري» في تقسيمات المشتري والمزود، أو دور «السياسة» عند فصل السياسة عن تنفيذها، أو دور «التفويض» الذي طرأ على لغة المملكة المتحدة في الأعوام الأخيرة، وتتضمن هذه الأدوار شكلاً أدق من أشكال «اتخاذ القرار» ـ أي ـ «تحديد الخدمات» – في حين نورد حالات لا توصف فيها الخدمات بدقة كما هو محدد على نطاق أوسع أو أدق أو مطوع بحسب تغير الأحوال، وخاصةً في العلاقات التعاونية.

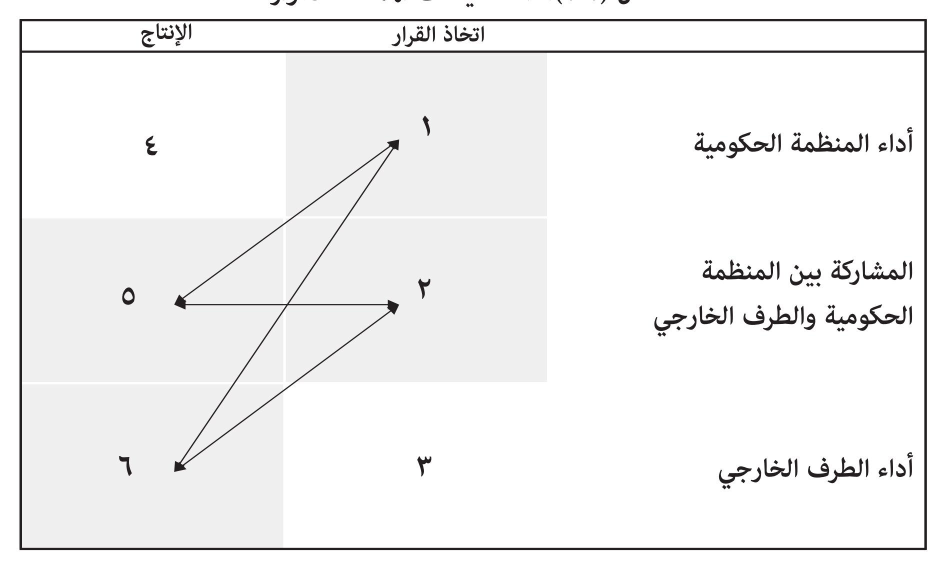
ويتعلق بذلك دور التمويل: فعادةً ما يكون الممول، الذي ليس دائمًا، هو نفسه صاحب القرار. في بعض الحالات، مثل حق الامتياز، يؤدي العملاء على الأقل جزءًا من دور التمويل (على سبيل المثال، ركاب المواصلات العامة وعملاء البريد) ممن يدفعون سعر شراء الخدمة، والاستثناء الآخر عندما تقدم الشركات الخاصة جزءاً من التمويل، كما يحدث في العديد من شراكات القطاعين العام والخاص. والحافز الذي يحرك الشركات الخاصة في تلك الحالة هو فرصة تدفق الدخل أو بعض الأصول من المشروع في المستقبل (إنجليش ٢٠٠٥؛ شاؤول ٢٠٠٥). ولخدمة أهداف هذا الكتاب، سنتناول التمويل في العموم ضمن موضوع اتخاذ القرار، مع الإشارة إلى الاستثناءات عندما تطرأ.

دور الإنتاج: وهو مجموعة الأنشطة الموجهة لتحويل الموارد إلى نتائج ذات قيمة، ويشبه ذلك دور الوكيل أو مزود الخدمة أو المنفذ في التقسيمات الزوجية المحددة لكل منها.

ويجدر التركيز هنا على أن «الإنتاج» محدد على نطاق غاية في الاتساع. ورغم أنه قد يرتبط في أذهان البعض بخطوط الإنتاج في مصانع السلع المادية، فهو يشير في هذه الحالة إلى نشاط تحويل أي نوع من الموارد إلى أشياء ملموسة أو غير ملموسة لها قيمة، ومن ثم، فهو لا يشير فحسب إلى مخرجات، مثل بناء المساكن الشعبية أو تسليم البريد، وإنما كذلك إلى نتائج مثل محو الأمية والحد من الجريمة، ويعد مزود الخدمة في هذه الحالة هو الشخص أو المنظمة التي تتولى تنفيذ المهمة التي اتخذ بشأنها القرار، وقد تتخذ أي نوع من الأنواع.

ويمكن التصور بأن كلاً من تلك الأدوار يمكن أن تؤديها المنظمة الحكومية بنفسها أو وحدها من خلال أي طرف خارجي، أو بمزيج من الاثنين، كما يتضح في الخلايا الست من الشكل (١-١). ومع ذلك، نركز في هذا التحليل على أربع فقط من الخلايا (المظللة بالرمادي)، بما أن ما نهتم به هو الترتيبات التي يكون فيها دور اتخاذ القرار مسئولية المنظمة الحكومية، على الأقل جزئيًا، ويكون دور الإنتاج، مسؤولية الطرف الخارجي، على الأقل جزئيًا، ولهذا السبب، نستثني الخليتين ٣ و ٤، ونركز على العلاقات بين الخليتين ١ و٢ من ناحية، والخليتين ٥ و٦ من ناحية أخرى. بذلك نحصل على أربعة تبادلات تمثلها الأسهم في الشكل التالي:

شكل (١-١): التخصيصات الممكنة للأدوار



١. الحكومة تتخذ القرار، ومشاركة دور الإنتاج (الخليتان ١ و٥). هو نوع من الترتيبات يتجلى في شراكات القطاعين العام والخاص، حيث تتشارك الجهة العامة والشركة الخاصة الجهود، ولكن تخضع الترتيبات للعقد الذي تفرضه الحكومة، ويشيع ذلك أيضًا في العلاقات التنظيمية.

٢. الحكومة تتخذ القرار، ويتولى طرف خارجي الإنتاج (الخليتان ١ و٦). ويمثل ذلك شكلاً نموذجيًا لإسناد الأعمال للغير (أو «التعاقد الخارجي»)، بحيث تكون الحكومة بوضوح هي الموكل، في حين يكون الطرف الخارجي هو الوكيل، وينطبق ذلك أيضًا على العلاقة بين المتطوعين.

٣. المشاركة في دور اتخاذ القرار، والمشاركة في دور الإنتاج (الخليتان ٢ و٥). يمثل ذلك الشكل النموذجي للشراكة التعاونية، إذ تشترك المنظمة الحكومية والطرف الخارجي في إدارة الخدمة وفي تقديمها، وهو في الأساس نوع من الترتيبات تتجلى في شراكات القطاعين العام والخاص (وهو مختلف عن المذكور في النقطة ١ أعلاه)، وفي الشراكات مع المنظمات غير الهادفة للربح وفي الحكومات المشاركة وفي الإنتاج المشترك مع العملاء.

٤. المشاركة في دور اتخاذ القرار، والطرف الخارجي يتولى الإنتاج (الخليتان ٢ و٦). وفي هذه الحالة، يقدم طرف خارجي خدمة بالمشاركة في الإدارة، بحيث يكون هذا الطرف الخارجي ممثلاً إضافةً إلى المنظمة الحكومية. وهو ترتيب غير شائع نسبيًا، ومع ذلك فهو يحدث في بعض الحالات، مثل شراكات الرعاية الأولية.

ومع ذلك، فيما يشمل هذا المخطط جميع الترتيبات التي يمكن تصورها، لكنه لا يتيح الفروق الهامة التي يمكن استخلاصها بين بعض الأنواع التي تبدو متماثلة في داخلها رغم اختلافها في الواقع. على سبيل المثال، يمكن إجراء التعاقد الخارجي بطرق مختلفة تتراوح ما بين المعاملات والتعاون، مما يقودنا إلى العامل الثالث في تصنيفنا.

طرق التنسيق:

يعد تحديد أدوار المؤسسات ضروريًا، ولكنه ليس كافيًا في فهم العلاقات المثمرة، فهناك حاجة إلى نوع من الآليات في سبيل تمكين المؤسسات من أداء أدوارها على النحو الهادف؛

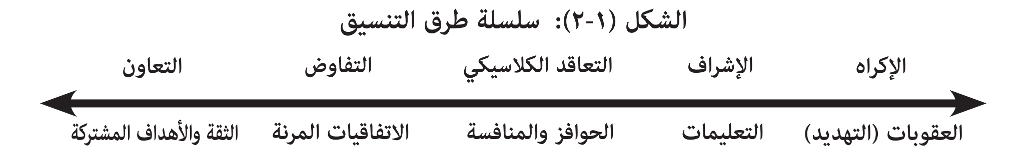
وذلك لضمان اتساق سلوكيات المنتجين أو تصرفاتهم مع ما يريده الطرف صاحب القرار. ويشير كتّاب، مثل سافاس (١٩٨٧) إلى أن الأنواع الأخرى الممكنة من العلاقات تعتمد إما على التعاقد وإما على السلطة الرسمية، أي الأسواق أو التسلسلات الهرمية (انظر، على سبيل المثال، كوس ١٩٣٧؛ جنسين ومكلينج ١٩٧٣؛ ميلجروم وروبرتس ١٩٩٢). ومع ذلك، وكما ناقشنا من قبل، فهناك مؤلفات أساسية تشير إلى الطرق الأخرى للتنسيق بين المؤسسات المختلفة، حيث يضع الكثير منها سلسلة تحتوي على آليات التعاقد من أحد جوانبها، مثل تحديد مواصفات الخدمة بدقة، والمناقصات التنافسية، والحوافز والعقوبات، في حين تحتوي في الجانب الآخر على العلاقات التعاونية، والثقة، والأهداف المشتركة، والالتزام المتبادل بوصفها وسائل تنسيق أنشطة الأطراف (رينج وفان دي فين ١٩٩٢؛ ليونز وميهتا ١٩٩٧؛ بينيك ودي فيليبي ١٩٩٩؛ بوفيرد ٢٠٠٤). وبالطبع، يقترح البعض ممن يركزون على الجانب التعاوني سلسلة متصلة من الفئات الفرعية للتعاون بدءًا من التنسيق الرخو والتعاون القوي (على سبيل المثال، هيميلمان ١٩٩٦). وهناك طريقة أخرى تسترعي انتباهًا أقل، وهي الإشراف التوجيهي[٢]، وهو ببساطة حينما يوجه المشرف التعليمات إلى من يلعب دور المرؤوس، على غرار التسلسلات الهرمية، مثل عقود العمل، ويلقى ذلك اهتمامًا محدودًا في المؤلفات التي تتناول العلاقات ما بين المنظمات؛ كونها تعد أكثر شيوعًا داخل المنظمات، وإن كان ممكنًا في بعض العلاقات مع مزودي الخدمة الخارجيين ـ على سبيل المثال، حينما تستعين منظمة ما بمستشار قانوني أو خبير في تقنية المعلومات لمنحها خدمة مطلوبة، مع تحديد بعض الطلبات بحسب الظروف، بدلاً من تحديد العمل مقدمًا في العقد.

ويشير ديهوج إلى أنه حتى عند إسناد الأعمال للغير، هناك طرق أخرى للتنسيق، إلى جانب التعاقد التقليدي. فالتعاون أحد تلك الطرق، كما ناقشنا من قبل، وهناك أيضًا طريقة أخرى تتوسط التعاقد والتعاون، وهي التفاوض، أو «التعاقد القائم على العلاقات»، حيث «يسود اتخاذ القرار بالتوافق والتدرج» (ديهوج ١٩٩٠: ٣٢٥). وعلى خلاف التعاقد، فهو لا يتضمن مناقصات تنافسية مفتوحة، ولكنه يتضمن دعوات لمقدمي العطاءات المختارين، ثم الاتفاق على تفاصيل محددة خلال التفاوض.

ويمكن تطبيق المؤلفات التي تتناول طرق التنسيق على مزودي الخدمات الخارجيين الذين لا يتخذون شكل المنظمات، مثل المتطوعين والعملاء. ويمكن الاستفادة من إسهاماتهم

في تحقيــق أهداف المنظمــة ليس من خلال الحوافز والعقوبات فحســب، وإنما كذلك من خلال بناء العلاقات الطيبة كما يظهر من خلال التعاون. ومع ذلك، لا تقدم هذه المؤلفات الكثــير عن العلاقات مع الخاضعين للتنظيم، ممن يشــكلون جزءاً مــن مجموعة المزودين الخارجيين المحتملين. ونتبنى في هذا الكتاب فكرة أن الخاضعين للتنظيم يمكن أن يخضعوا لمجموعة متنوعة من طرق التنســيق، على غرار سائر الأنواع الأخرى من مزودي الخدمات الخارجيين، ومع ذلك فإن الإكراه أو العقوبات منتشران بصورة موســعة مع هذا النوع من التنسيق.

الشكل (١-٢): سلسلة طرق التنسيق



وتنــاولاً لجميع تلك الجوانب، نقدم سلســلة متصلة مكونة من خمس نقاط أساســية، كما يتضح في الشــكل (١-٢)؛ فنجد عند أحد طرفيها الإكراه، في حين نجد عند الطرف الثاني العلاقات التعاونية، وفي منتصف هذه السلســلة يوجد الإشراف التوجيهي وعقود المعاملات والاتفاقــات المتفاوض بشــأنها، ويتيح لنا ذلك التمييز، على ســبيل المثــال، ما بين مختلف أنواع اتفاقات إســناد الأعمال للغير التي تستند إلى العقود المحددة بدقة وتدعمها الحوافز والعقوبات، وتلك التي تســتوجب إصدار التعليمات العرضية من الموكل، وتلك التي تعتمد على العلاقات التعاونية.

أحد العوامل المؤهلة: مدة العلاقة:

من العوامــل الواجب أخذها في الاعتبار اختلاف مدد الترتيبات، قد يوجد في أحد طرفي التــدرج نوع من أنــواع التعاملات الفردية التي تتم «لمرة واحــدة»، ومن المؤكد أنها قد لا تتكــرر ومن أمثلة ذلــك شراء اللافتات والرايات لانطــلاق دورة الألعاب الأولمبية في مدينة معينــة، ويوجد في الطــرف الآخر من التدرج التعاملات غير المحــددة المدة، مثل التي تبرم ما بين إدارتين حكوميتين تعملان ســويًا بخصوص مســائل محددة، مثل التي ما بين الشرطة

وخدمة الصحة العقلية بشأن التعامل مع المرضى النفسيين الذي يعيشون في المجتمع. ويقع مــا بين هذين النقيضين الحد الأدنى لهذا التدرج، وهي العقود المحدودة الأجل، لعام واحد مثــلاً، ولكــن على الحد الأقصى هنــاك الامتيازات الطويلة الأجل، التي تمتد لســنوات، مثل المبرمة في مجال النقل العام في المملكة المتحدة والتي قد تمتد إلى ١٢ أو ١٥ عامًا، أو شراكات البنية التحتية بين القطاعين العام والخاص التي قد تمتد إلى مدد طويلة. كما تتأثر تلك المدة المتصورة بمدى إمكانية تكرار تلك الأعمال.

ومــا يمنح هــذا العامل الأهمية هو أنه يؤثر في توقعات الأطراف عند تأســيس علاقات العمــل والحفاظ عليها. فإذا ما وجدوا أن العلاقة طويلة الأجل، فهذا يســتحق منهم بذل مزيد من الوقت والجهد في ســبيل الحفاظ على الثقة والالتزام المتبادلين، أما إذا ما رأوا أن العلاقــة «لمرة واحدة» أو قصيرة الأجل، فهم يميلون إلى منح تلك المســائل أهمية أقل. مع ذلــك، وبهدف الاختصار، لــن نضيف هذا العامل باعتباره البعــد الرابع في إطار عمل هذا الكتاب، بل سنكتفي بالإشارة إليه في الموضوعات ذات الصلة في الصفحات القادمة.

مصطلحات تعريفية:

كما أشرنا مســبقًا، هناك انتشــار للمصطلحات في هذا المجال، كما أن تلك المصطلحات تســتخدم بطرق مختلفة، ويعني ذلــك أنه لا يوجد تعريف «صحيــح» لكل مصطلح قيد الدراسة، ولكن بدلاً من ذلك، كل ما يمكننا فعله في هذه الحالة هو أن نحدد ما تعنيه بعض المصطلحات، وسنوحدها في جميع فصول هذا الكتاب، ويقدم التحليل السابق قاعدة لذلك؛ وتتضح المعاني الأساسية في الكتاب على النحو التالي: (انظر جدول ١-٢).

الجدول (١-٢): مسرد المصطلحات

مصطلحات عامة:
مزودو الخدمات الخارجيون: أي مؤسسات خارج المنظمة الحكومية المعنية لتقديم جزء من الخدمة أو كلها.
التعاقد مع جهات خارجية: أي ترتيب بموجبه يقدم المزود الخارجي جزءًا من الخدمة أو كلها.
مصطلحات تتعلق بتوزيع الأدوار:
إسناد الأعمال للغير: أي ترتيب تسند بموجبه مهمة إنتاج الخدمة بالكامل إلى طرف خارجي، وهناك مسمى آخر لهذا المفهوم، وهو «التعاقد الخارجي».
الشراكة: أي ترتيب لمشاركة منظمتين أو أكثر في إنتاج إحدى الخدمات.
مصطلحات تتعلق بطرق التنسيق:
التعاون: عندما يكون التنسيق ما بين مؤسستين أو أكثر في المقام الأول من خلال آليات الثقة والالتزام المتبادل والأهداف المشتركة.
التعاقد: عندما يكون التنسيق من خلال آليات المعاملات، مثل تحديد المواصفات بدقة والحوافز المالية والعقوبات والمناقصات التنافسية. ضع في اعتبارك أن هذا المصطلح يختلف عن «التعاقد الخارجي».

مزودو الخدمات الخارجيون هم أي مؤسسات من خارج المنظمة الحكومية المعنية، يقدمون جزءًا من الخدمة أو كلها. أما التعاقد مع الجهات الخارجية، وفقًا لذلك، فهو أي ترتيب بموجبه يقدم المزود الخارجي جزءًا من الخدمة أو كلها، ويعد ذلك مصطلحًا عامًا للعمليات قيد الدراسة في هذا الكتاب، وهو قد يشير إلى حالات إسناد تقديم الخدمات بالكامل إلى مؤسسة خارجية، أو عند مشاركة تقديمها مع مؤسسة خارجية.

إســناد الأعمال للغير يمكن تعريفه بأنه فرع من فروع التعاقد مع جهات خارجية، وهو يشير إلى حالة إسناد مهمة إنتاج الخدمة بالكامل إلى جهة خارجية.

الشراكة من المصطلحات ذات المعاني الملتبسة، إذ يشير أحد استخداماته إلى إحدى طرق التنسيق، ويتعارض هذا مع التعاون، ومن ثم، فالشراكة هي علاقة تتفاعل فيها الأطراف في إطار من التعاون، أما الاســتخدام الآخر للمصطلح، والذي نستخدمه هنا، فهو أكثر هيكلية، حيث يشــير إلى علاقة الأدوار، فهو يشــمل أي ترتيب لمشــاركة إنتاج إحــدى الخدمات ما بــين منظمتــين أو أكثر (في هذه الحالة، ســتكون الجهة الحكوميــة المعنية هي إحدى تلك المنظمات). ويقارن هذه المصطلحات اثنان من كبار الكتّاب الذين تناولوا موضوع الشراكة، كليجن وتيسمان (٢٠٠٠: ٦-٨٥)، على النحو التالي:

يتمثــل التعاقد الخارجي بعلاقــة الموكل والوكيل، بحيث تعرّف الجهــة الفاعلة التابعة للقطاع العام المشكلة، ثم تقدم حلولاً لها. . . أما الشراكة، على الجانب الآخر، فهي تعتمد على الإنتاج واتخاذ القرار المشترك في سبيل تحقيق الفعالية للطرفين.

ومــن ثم، تتعارض الشراكة مع إســناد الأعمال للغير، وهي فرع مــن فروع التعاقد مع جهــات خارجيــة. وفي هذا التعريف، تعمل الشراكة إما في إطــار المزيد من التعاون، أو في إطار المزيد من المعاملات.

وفي بعــد آخر، لن يشــير التعــاون والتعاقد (بخلاف «الخارجي») إلى إمكانية مشــاركة الإنتاج بين الأطراف، ولكن للإشارة إلى طرق التنسيق، أما التعاون فهو عندما يكون التنسيق ما بين مؤسســتين أو أكثر في المقام الأول من خلال آليات الثقة والالتزام المتبادل والأهداف المشتركة، وفي هذا السياق، قد تسبق الثقة التعاون أو قد تكون ناتجة عنه. فإذا كانت الثقة تســبق التعاون، يشــبه التعاون طرق التنســيق الأخرى (وقد يكون بديلاً له)، مثل العقود والإكراه، أما إذا كانت الثقة نتيجة للتعاون فإن التعاون الناجح يســهم في الاستمرار الفعال لتزايد الثقة (وذلك ما سنوضحه بالتفصيل في الفصل الخامس).

وخلافًا لذلك، يعد التعاقد تنسيقًا يتم من خلال آليات المعاملات، مثل تحديد المواصفات بدقــة والحوافز المالية والعقوبات والمناقصات التنافســية، وهو يشــير أيضًا إلى التعاقد مع جهات خارجية على أســاس المعاملات والتعاقدات، بدلاً من آليات التعاون، ولكنه يختلف

عــن التعاقد الخارجي (مع إضافة صفة «الخارجــي»)، حيث ينظر إليه في هذه الحالة من منظور علاقات الأدوار بوصفه فرعًا من فروع ترتيبات إسناد الأعمال للغير. ويمكن استخدام كل من تلك المصطلحات إما بالنسبة لإسناد الأعمال إلى جهات خارجية وإما بالشراكة.

التصنيف:

على أساس المناقشة السابقة، يمكن الآن تحديد تصنيف للترتيبات البديلة بين المنظمات الحكوميــة والمزودين الخارجيين، كما يتضــح في الجدول (١-٣) الذي يتضمن الأبعاد الثلاثة الأساسية، وتجدر الإشارة في البداية إلى أن هذا التصنيف لا يشمل جميع الترتيبات المتصورة، وبخــلاف ذلك، تقتصر فقط عــلى الحالات المتعلقة بنطاق هذا الكتــاب: أي عندما تكون المنظمة الحكومية، على الأقل جزئيًا، من يلعب دور صاحب القرار، وتتولى مؤسسة خارجية على الأقل جزءًا من تقديم الخدمات.

ويعنــي ذلك أننــا لا نغطي جميع الترتيبــات التي تؤدي فيها الحكومــة الأدوار الثلاثة بمفردهــا، ولا الحــالات التي تؤدي فيها جهــة خارجية، مثل الــشركات الخاصة أو الجهات التطوعيــة، أو مزيج منهما، تلك الأدوار الثلاثة، ولا حالات مشــاركة الحكومة في دور متخذ القرار (على ســبيل المثال، التشاور مع المنظمات المجتمعية) التي تمارس دور مزود الخدمة بنفسها.

ويحــدد التصنيف مجموعة متنوعة من الأدوار المتصــورة، يمثل كل منها مزيجًا مختلفًا من القطاعين العام والخاص. وتعد بعض تلك الأدوار مألوفة ومنتشرة، مثل الأنواع المتعددة مــن التعاقدات التقليديــة، متضمناً ذلك التكليف والامتياز والمشــاركة، مثل الشراكات بين القطاعــين العــام والخاص، والــشراكات التعاونية. ومــن الترتيبات المألوفــة أيضًا ترتيبات «المشاركة» ما بين اثنتين أو أكثر من الجهات الحكومية.

ويقدم مخطط التصنيف كذلك الفرق ما بين الأنواع المختلفة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

الجدول (١-٣): أمثلة على الترتيبات البديلة التي يتناولها الكتاب

الشكل		الجهة المسئولة عن الإنتاج؟	الجهة المسئولة عن القرار؟	طريقة التنسيق
إسناد الأعمال للغير (الفصل الرابع)	التعاقد الخارجي	شركة خاصة، جهة غير هادفة للربح/ جهة تطوعية، منظمة حكومية أخرى.	منظمة حكومية.	التعاقد أو التفاوض.
	الشراكة بين القطاعين العام والخاص (من الناحية البلاغية).	شركة خاصة .	منظمة حكومية.	التعاقد أو التفاوض.
الشراكة (الفصل الخامس)	الشراكة بين القطاعين العام والخاص (من الناحية المعنوية).	منظمة حكومية وشركة خاصة.	منظمة حكومية وشركة خاصة.	بعضها بالتعاقد وبعضها بالتعاون.
	العلاقات التعاونية	منظمة حكومية، جهة غير هادفة للربح / جهة تطوعية.	منظمة حكومية، جهة غير هادفة للربح / جهة تطوعية.	التعاون بصفة أساسية.
	الحكومات المشاركة	منظمة حكومية مع منظمات حكومية أخرى.	منظمة حكومية مع منظمات حكومية أخرى.	التعاون بصفة أساسية
التطوع (الفصل السادس)		متطوع	منظمة حكومية	علاقات شبه توظيفية

الشكل		الجهة المسئولة عن الإنتاج؟	الجهة المسئولة عن القرار؟	طريقة التنسيق
التنظيم (الفصل السابع)		منظمة حكومية مع شركة خاصة أو جهة غير هادفة للربح/ جهة تطوعية.	منظمة حكومية	الإكراه إضافةً إلى التفاوض أو التعاون.
مشاركة العملاء في الإنتاج (الفصل الثامن)		منظمة حكومية وعميل	منظمة حكومية وعميل	مزيج من التبادل، التعاون، والإكراه.
الشبكات متعددة الأطراف (الفصل التاسع)		منظمة حكومية مع شركات خاصة متعددة أو جهات غير هادفة للربح/ جهة تطوعية أو منظمات حكومية أخرى.	منظمة حكومية مع شركات خاصة متعددة أو جهات غير هادفة للربح/ جهة تطوعية أو منظمات حكومية أخرى.	مؤسسات مختلفة في وقت واحد

وكما سيتضح في الفصلين الرابع والخامس، يعد بعضها «شراكات» فعلية من الناحية الموضوعية، في حين يعد البعض الآخر شراكات من الناحية المعنوية، فالشركة الخاصة وحدها تلعب دور المنتج في ظل أنواع متفاوتة من ترتيبات التمويل، وهي بذلك تعد من ترتيبات إسناد الأعمال للغير أكثر من كونها شراكات.

ويقل تأطير المفاهيم الأخرى ـ مثل اعتبار الخاضعين للتنظيم من مزودي الخدمات الخارجيين ـ بهذه الطريقة، ولكن إلى حد مشاركة الخاضعين للتنظيم في تحقيق أهداف المنظمة، ومن ثم تقديم القيمة للعامة، فهي تتوافق تمامًا مع منطق هذا التحليل. وبالنظر إلى مفهوم المشاركة في التنظيم، حيث تضع الجهة المعلمات واسعة النطاق للالتزامات التنظيمية التي يحولها الخاضعون للتنظيم لاحقًا إلى التزامات محددة وخطة عليهم الوفاء

بهــا، إضافــةً إلى تنفيذ الخطة، ويــؤدي الخاضعون للتنظيم بذلك بعضًــا من أعمال الجهة التنظيميــة التي يتجــه دورها إلى منح الاستشــارات الاختصاصية واعتــماد الخطة وإجراء المراجعــات الدورية (بصفة غير منتظمة) على تنفيذها (آيريس وبريثوايت ١٩٩٢: الفصل الرابع؛ بالدوين وكيف ١٩٩٩: ٣٩-٤١).

وبالمثل، فإن النظر إلى العملاء بوصفهم مشــاركين في إنتاج الخدمات العامة لا يتفق مع الطريقــة المعتادة التي نــرى بها العملاء بوصفهم متلقين للخدمــات لا مزودين للخدمات ولكنهم يتوافقون مع هذا النمط من خلال المشــاركة في عمل الجهة التابعة للقطاع العام، ويكون هذا عادةً بطريقة تعاونية.

هذه ليســت إلا بعض الترتيبات الممكنة، وفي واقع الأمر، عند التأمل في الأبعاد المختلفة ومجموعة البدائل لكل منها نجد المئات من الترتيبات الممكنة، وتعد النقطة الأساســية هنا أنه لا يوجد ثمة تقسيم مبسط ما بين «العام» و «الخاص»، ولكن توجد مجموعة كبيرة من الهياكل الممكنة الوسيطة ما بين الترتيب العام البحت والترتيب الخاص البحت، ومع أن هذا أكثر تعقيدًا، لكنه مفيد للغاية؛ فهو يتيح دراسة النطاق الكامل لمزودي الخدمات الخارجيين المحتملين، على أساس من المقارنة، كما أنه يتيح تحديد مزيد من البدائل المتصورة لترتيبات تقديم الخدمة أكثر مما يمكن أن يصل إليه التفكير اليومي.

الخلاصة:

منذ ســبعينيات القرن الميــلادي المنصرم، بدأ الاتجاه الطويل الأمــد للحكومات لتحمل مزيد من المســئوليات عن الأنشــطة الاقتصادية والاجتماعية أن ينقلب إلى النقيض، ولكن هذا التغير في الاتجاه لا ينطوي ببســاطة على التخلي عــن هذه الوظائف إلى الشركات مع تخطــي الفاصل مــا بين القطاعين العام والخاص، وعلى عكس ذلك، تتســم إعادة تخصيص الأدوار بمزيــد من التعقيد، في أنها تشــمل نطاقًا أوســع من الأطــراف، ولا يجب أن تقدم منظمات القطــاع العام وحدها الخدمات للعامة، حيث يمكن أن يقدمها مجموعة متنوعة من المؤسســات الأخرى، مثل الــشركات الخاصة والجهات التطوعيــة والعملاء والمتطوعين والخاضعــين للتنظيم، وحتى الإدارات الحكومية الأخرى، كما أن هذا الأمر أشــد تعقيدًا في

مختلف العلاقات التي تربط الجهات الفاعلة الخارجية بالحكومة. ولا تلعب آليات السوق والتسلسلات الهرمية وحدها دورًا بارزًا، إنما تشاركها في ذلك شبكات العلاقات، وأمور أخرى.

وهدف هذا الفصل إلى رسم أبعاد هذا المجال في إطار يسعى لتفسير اتساع نطاق الاحتمالات، وسيتعمق باقي أجزاء الكتاب في هذا الإطار، ويتطرق الفصلان الثاني والثالث إلى ما يسعى إليه كلٌّ من المنظمات الحكومية ومزودي الخدمات الخارجيين من الطرف الآخر، بالنظر إلى المنافع والتكاليف بالنسبة للهيئات العامة، ودوافع الجهات الخارجية، والآليات المصاحبة لتلك الدوافع، وتركز الفصول من الرابع إلى التاسع بدورها على الفئات الأساسية لمزودي الخدمات الخارجيين، فيما يناقش الفصلان الرابع والخامس المنظمات (الشركات الخاصة، والجهات التطوعية، والإدارات الحكومية الأخرى) باعتبارهم مزودي خدمات خارجيين، في حين تدرس الفصول من السادس إلى الثامن الأفراد (المتطوعين، والخاضعين للتنظيم، والعملاء) على أنهم مزودو خدمات خارجيين ومشاركين في الإنتاج. ويختص الفصل التاسع بالشبكات المتعددة الأطراف من مزودي الخدمات، فيما يأتي الفصل العاشر بكل ذلك معًا في إطار عمل الطوارئ ليحدد جميع الظروف المناسبة لكل نوع من أنواع الترتيبات، وكذلك الخيارات الواجب اتخاذها في إدارة مزودي الخدمات الخارجيين. ويتناول الفصل الحادي عشر كيف يمكن للمنظمات إعداد نفسها على خير وجه، من أجل إدارة مزودي الخدمات الخارجيين، بالنظر إلى ما تملكه من هيكلية وثقافة ومهارات. وأخيرًا، يقدم الفصل الثاني عشر الخاتمة.

• الإشارة هنا إلى الفصل الثاني عشر وفي النسخة الأصلية للكتاب يتم شكل الفصول إلى الحادي عشر ووضع الفصل الأخير دون ترقيم تحت مسمى الخاتمة (المراجع).

الفصل الثاني

المنافع والتكاليف: ما الذي تسعى إليه المنظمات الحكومية من مزودي الخدمات الخارجيين؟

أعلن وزير الدفاع الأمريكي الأسبق دونالد رامسفيلد في ١٠ سبتمبر ٢٠٠١ بدء ثورة جذرية في البنتاجون (وزارة الدفاع الأمريكية)، ووصفها بأنها «إحدى آخر معاقل التخطيط المركزي في العالم»، حيث نادى رامسفيلد إلى التحول الكلي من البيروقراطية القديمة لوزارة الدفاع إلى نموذج جديد للقطاع الخاص، متعهدًا «بالسعي وراء الفرص الإضافية المتمثلة في إسناد الأعمال للغير والخصخصة»، وفي حقيقة الأمر، استأثر المتعاقدون، مثل لوكهيد مارتن ونورثروب جرومان وجنرال ديناميكس بنسبة كبيرة من الإنفاق على أجهزة الدفاع، وذلك لعقود، ولكن ما كان رامسفيلد يسعى وراءه هو الاستعانة الموسعة بالمتعاقدين التابعين للقطاع الخاص في جميع الجوانب العسكرية، متضمناً ذلك المكافحة والأمن والحماية (سكاهيل ٢٠٠٧)، ولا يعني ذلك إنتاج القذائف أو القنابل أو طلقات الذخيرة (أو المركبات التي تحملها) بمعرفة أطراف خارجية، إنما الاستعانة بتلك الأطراف في إطلاقها أثناء الحروب.

وفي اليوم التالي، أفسحت هجمات تنظيم القاعدة على مركز التجارة العالمي والبنتاجون ساحة القتال حيث اندلعت الحروب في أفغانستان والعراق، وحينها تمتع رامسفيلد بالحرية الكاملة في اتباع تفضيله بالنسبة للخصخصة الذي استند إلى اعتقاد راسخ بأن القطاع الخاص بطبيعته أسرع، وأفضل، وأقل تكلفة من القطاع العام. وطالما امتدح الرجل على الملأ سجايا القطاع الخاص، فقد ذكر في عام ١٩٩٥م:

المهمة الأولى هي أن تقرر ما هو عملك الأساسي... فبالنسبة للحكومة الفيدرالية، تتمتع الوزارات الأربع الأساسية - الخارجية والدفاع والعدل والخزانة - بأساس متين لوجودها. أما الوزارات الأخرى، فهي تستند إما إلى أساس محدود، وإما إلى ثانوي، أو إلى كليهما، وقد كان لبعضها منفعة عند تأسيسها، ولكنها لم تعد كذلك الآن. وفي رأيي، ما كان ينبغي تأسيس الوزارات الأخرى في المقام الأول... ولكن ما أن نحدد الوظائف الأساسية المقرر أن تؤديها

الحكومة الفيدرالية، فلابد أن تخضع بقية الأنشــطة للفحص بهدف الحذف أو التقليص أو إعادة التوجيه أو الإحالة إلى حكومات الولايات أو الحكومات المحلية، أو إلى القطاع الخاص. وأبدأ بالاعتقاد بأن الأنشطة لابد أن يتولاها المواطنون أو المنظمات الخاصة أولاً (رامسفيلد ١٩٩٥: ٣).

وقــد أصبحت تلك الــروح هي الموجهة لسياســة البنتاجون وممارســاتها بعد أن تقلد رامســفيلد منصب وزيــر الدفاع عام ٢٠٠١م. ومــا بين تلك الفترة وفبرايــر ٢٠١١، وأنفق عــلى الأقل ١٧٧ مليار دولار أمريــكي للمتعاقدين لقاء تقديم الحمايــة للبعثات الدفاعية، والدبلوماســية، والتنموية في تلك الحروب، وقد فاقت أعدادهم أعداد الأفراد العســكريين هنــاك. ومن بين هؤلاء المتعاقدين شركــة بلاك ووتر Blackwater وشركــة الموارد المهنية العسكرية (MPRI).

وبحلول عام ٢٠١٠م أصبح إسناد الأعمال للغير والاستعانة بالقطاع الخاص الحل الرسمي لجميع مشــكلات الإمدادات العســكرية. وقــد ورد في نص أحد تقارير عــام ٢٠١١ الوارد من اللجنة ثنائية الحزب بشــأن التعاقدات إبان الحرب في العراق وأفغانســتان التي شكلها الكونجرس عام ٢٠٠٨:

أصبح المتعاقدون الخيار الأســاسي. . . ففي العراق وأفغانســتان، تعاقدت وزارتا الدفاع والخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على ما كان يعد فيما سبق الوظائف الأساسية، وأعــمال المهام الحرجة، والإمكانــات العضوية. وتعد الضغوط الخارجيــة أكثر ما دفع إلى الاعتماد على المتعاقدين، وليســت القرارات المدروسة عن أفضل طرق تنفيذ أهداف الجهة المعنية (لجنة التعاقدات إبان الحرب ٢٠١١: ١٣).

واتضح أن حماس رامسفيلد لحلول القطاع الخاص ليس إلا أحد الأمثلة المذهلة للمتلازمة التي وجهت معظم الدعم للخصخصة من ســبيعينات القرن الميلادي الماضي. واســتعانت العديد من الحكومات بمزودي خدمات خارجيين، اســتنادًا إلى افتراض مسبق بضرورة الحد مــن الاعتماد على القطاع العام، وقد شــجع على ذلك الافــتراض أن البنك الدولي أو هيئات التمويــل الدولية الأخرى جعلت الاتجاه للقطاع الخــاص شرطًا لتقديم الدعم المالي، إضافةً إلى المستشارين. وفي تسعينيات القرن الميلادي الماضي، تتابعت موجات الخصخصة، خاصة

في الاتحاد السوفييتي السابق والبلدان النامية، بدافع الحاجة الماسة إلى محاكاة الجهات والبلدان الأخرى بدعم من الافتراضات الأيديولوجية المذكورة أعلاه. وأصبح السؤال من هذا المنظور هو «متى يجب إحالة أعمال الحكومة إلى مزودي الخدمات الخارجيين؟»، والإجابة هي: «دائمًا».

ومع ذلك، فهناك من الجهات الفاعلة الأخرى - مثل الموظفين الحكوميين ذوي المناصب الحالية، أو اتحادات القطاع العام، أو جماعات المصالح - من يقاوم بشراسة أي محاولة لخصخصة الوظائف العامة باعتبارها مسألة مبدأ؛ ويرجع ذلك أحيانًا إلى أسباب معاكسة للأسباب الخاصة بمؤيدي الخصخصة، فهم يؤكدون أن المصلحة العامة تُخدم على أتم وجه عن طريق الحفاظ على قطاع عام قوي، ويرجع ذلك في أحيان أخرى إلى أن لديهم مصالح قوية في الإبقاء على أداء الوظائف في الهيئة العامة. وأيًا كان السبب، فردهم على السؤال عن أنسب توقيت للتعاقد الخارجي هو (في العادة): أبدًا.

ولكن كلا الموقفين ضعيفان، وهناك العديد من أمثلة سوء مستوى الخدمات المسندة إلى جهات خارجية - كما سنرى، حيث يعد إسناد خدمات المكافحة والأمن والحماية العسكرية للغير من الأمثلة البارزة ونظراً لأن هناك خدمات تقدمها الحكومة لا تتسم بالفاعلية أو الكفاءة. وهناك العديد من الأسئلة الممكنة، ولكن هناك عامل مهم، وهو أن الخدمات العامة تتنوع من حيث ملاءمتها للتعاقد الخارجي: بعضها يمكن أن يقدمه المزودون الخارجيون على أتم وجه، في حين أن بعضها الآخر تقدمه المنظمات الحكومية على نحو أفضل، ويقدم بعضها أفضل قيمة حينما يشترك الطرفان في تقديمها.

ويمكن فهم ذلك بوضوح في العديد من المنظمات الحكومية التي تتبع نهجًا أكثر عملية من نهج أي دعاة متحمسين أو مقاومين شرسين للتعاقد مع جهات خارجية. وفي العموم، تسعى تلك المنظمات إلى التعاقد الخارجي حينما يبدو ذلك نافعًا في بعض الحالات، وليس حينما يكون الأمر خلاف ذلك (انظر فايينبوم وآخرين ١٩٩٨). أما عن ردهم على التساؤل بشأن أنسب توقيت للاستعانة بمزودي الخدمات الخارجيين فيكون: «على حسب الظروف».

ويعتمد ذلك ببساطة على أنه يجب اعتماد المنظمات الحكومية على مزودي الخدمات الخارجيين حينما تفوق المنافع التكاليف. ويثير هذا الافتراض مزيدًا من الأسئلة: ما هي

المنافع والتكاليف؟ وبالنسبة لمن؟ هذه العناصر يتناولها هذا الفصل، وينتهي بتطبيقها على حالة التعاقد العسكري مع القطاع الخاص، ويشير التطبيق إلى أنه بإمعان النظر، يتضح أن التكاليف أكثر أهمية مما قدره رامسفيلد وزملاؤه، حتى من منظوره العملي الصارم.

المنافع والتكاليف بالنسبة لمن؟

كما تطرق الفصل الأول، من السـمات المميزة لجهات القطاع العام أنها ليست مسئولة عـن ضمان تقديم بعض القيمة الخاصة للعملاء فحسـب، ولكن أيضًا بعض القيمة العامة التي «يسـتهلكها» المواطنون جميعهـم (ألفورد ٢٠٠٢). وخلافًا لذلـك، لا تقدم الشركات الخاصة إلا قيمة خاصة للمسـتهلكين الذين تربطها بهم تبادلات اقتصادية طوعية مباشرة. علاوةً على ذلك، تختلف مؤسسـات القطاع العام المماثلة لهؤلاء المستهلكين - الأفراد الذين تتعامـل معهـم الجهة في «الجانب التجاري» (موور ١٩٩٥) – أنفسـهم عـن النوع المثالي للمستهلك الخاص بطرق مختلفة، بحسب ما إذا ما كانوا مستفيدين أم ملزمين.

وفي هذا السـياق، يلعب أفراد المجتمع أدوارًا متعددة: فهم مواطنون وعملاء في الوقت نفسـه، كما أنهم يمثلون واحـدًا أو أكثر من أنواع العملاء، وقد تتقـارب مصالحهم في أحد الأدوار مع مصالحهم في دور آخر، وقد لا تتقارب. على سـبيل المثال، قد يفضل المسـتفيد مـن برنامج للبحث عن وظيفة أي خدمة كانت متاحة محليًا، وذات جودة عالية، ومزودة بموارد جيدة، في حين قد يرى مواطن آخر (ولكن ليس بالضرورة) أن البرنامج لابد أن يكون اقتصاديًا وبجودة معقولة لكنها ليسـت اسـتثنائية. وقد يتبنى ضحية الجريمة رأيًا مختلفًا عن رأي المواطن العادي بشـأن مدى مراعاة الإجـراءات القانونية وتطبيق العقوبة بالقوة عند ملاحقة المجرمين وضبطهم. وفي هذه الحالة يشبه هذا المواطن ذلك الذي صوره راولز بأنه يقبـع خلف «حجاب الجهل حيث يجهل» كيفية تأثـير البدائل المختلفة على حالتهم الخاصـة، في حين هم مجـبرون على تقييم المبادئ وحدهم على أسـاس الاعتبارات العامة: (راولـز ١٩٧٢: ١٣٦-٧). فحينما تشرك هيئة عامة طرفـًا خارجيًا، قد تقدم القيمة الناتجة منفعة للمواطنين والعملاء معًا، أو قد تقدم المنفعة لطرف دون الآخر، أو قد تقدم المنفعة لطرف على حسـاب الآخر. وبالمثل، قد يتحمل مختلف الأطراف التكاليف بنسب مختلفة. وسوف تتطرق الأجزاء التالية لتوزيع المنافع والتكاليف المستمدة من التعاقدات الخارجية.

مختلف أنواع المنافع والتكاليف:

عندما نقيّم الإيجابيات والسـلبيات المرتبطة بالاستعانة بمزودي الخدمات الخارجيين، عادةً ما نركز على الخدمات نفسها وعلى تكلفتها، ولكن هذا لا يشمل كافة منافع التعاقد الخارجي وتكاليفه. وهناك نوعان ينبغي أخذهما في الاعتبار:

أولًا، لا تُنجز الخدمات المسندة إلى جهات خارجية من تلقاء نفسها، فالحقيقة أن هناك طرفاً يسعى إلى إسناد المهمة إلى طرف آخر (أو أن يحاول كل منهما أن يدفع الآخر لإنجاز المهمة)، وهذا يعني بالضرورة وجود علاقة بينهما. وعلى أقل اعتبار، ينبغي أن يبلغ أحد الطرفين الآخر مقدمًا بما يريده، أو يشير إلى مدى رضاه عن الخدمة بعد تقديمها. وتأتي تلك العلاقة بمنافع وتكاليف للطرفين، والتي سنطلق عليها منافع العلاقة وتكاليفها، على سبيل المثال، تكاليف ضمان الأداء الجيد من جانب مزود الخدمة، أو إحساس الترابط الاجتماعي المصاحب لعلاقات العمل الطيبة.

وبالمثل، قد يترك التعاقد الخارجي على الخدمات، حتى في حالة تحسين القيمة مقابل المال لنشاط معين، تأثيرًا إيجابيًا أو سلبيًا على موقف المنظمة في بيئتها أو على قدراتها في العموم. . وتعد هذه المنافع والتكاليف الإستراتيجية منافع وتكاليف تكفل تغير وضع المنظمة وكفاءاتها على المدى الطويل من خلال الاستعانة بمزودي الخدمات الخارجيين على المدى القصير.

سيتناول هذا الفصل تلك الفئات الثلاث: الخدمات، والعلاقة، والمنافع والتكاليف الإستراتيجية - بدورها.

منافع وتكاليف الخدمة المتأتية من التعاقد الخارجي:

تعد منافع الخدمة، بما فيها من وفورات في التكاليف، هي الزيادات في القيمة الصافية التي تقدمها الخدمة. ويمكن أن يتمثل ذلك إما في خفض التكلفة، أو زيادة القيمة، أو مزيج من الاثنين معًا.

خفض التكلفة:

يعــد خفض التكلفة من أكثر منافع إســناد الأعمال إلى جهات خارجيــة، خاصة التعاقد الخارجي، التي يشــيع ذكرها. وحتى تســعينيات القرن الميلادي الماضي، أشارت العديد من الدراسات إلى ميزة التكلفة التي يقدمها متعاقدو القطاع الخاص، لدرجة الاتفاق بين المحللين عــلى أن تكلفــة خدمات متعاقــدي القطاع الخاص تقل بنســبة ما بــين (١٠ ٪) و (٣٠ ٪) عــن خدمات مزودي القطاع العام (ميلوارد ١٩٨٦؛ ســافاش ١٩٨٧؛ دومبرجر وريمر ١٩٩٤؛ دومبرجر ١٩٩٨: ٤٠). ويرجع ذلك، بطرق مختلفة، إلى انخفاض الترهل التنظيمي المستشري في القطاع العام (نيسكانين ١٩٧١؛ بوش وجوستافسون ٢٠٠٢)، أو إلى تأثير المنافسة بوصفها حافزًا لمزيد من الإنتاجية (براجر ١٩٩٤)، أو إلى تجنب القواعد المقيدة وممارســات العمل التــي تعانيها جهــات الخدمات العامــة (دومبرجر ١٩٩٨). ومع ذلــك، فهناك خلاف على البيانات التجريبية؛ فقد وجد هودج (٢٠٠٠) في دراسة وصفية للمؤلفات التجريبية المتعلقة بهذه المســألة أن «هناك مجموعة متنوعة من النتائج، ما بين عدم تحقيق أي وفورات من التعاقد الخارجي، إلى تحقيق وفورات ضخمة».

وعُنيت الدراسات التي وجدت وفورات ضخمة بالتركيز على أنواع محددة من الخدمات، وهــي التعاقد على جمع النفايات، وخدمــات النظافة والصيانة للحكومــة المحلية. بينما بالنسبة للأنواع الأخرى من الخدمات، تنوعت آثار التكلفة من وفورات متواضعة (٨ ٪)، إلى زيــادات ضخمة في التكلفة (٢٤ بالمئــة) (هودج ٢٠٠٠: ١٥٥-٦). وقد أجرى بوين (١٩٩٨) مسحًا على الدراسات التجريبية في مجال التعاقد على الخدمات المحلية، وقد وجد مزيج من النتائج. فقد أشــارت نصف الدراســات إلى دلائل على أن التعاقد الخارجي يؤدي إلى زيادة الكفاءة؛ وتتضمن كثير من تلك الدراســات أخطاءً منهجيــة (انظر أيضًا إلى كويجين ١٩٩٤؛ برودني وآخرين ٢٠٠٥).

ومن ثم، تتنوع آثار التعاقد الخارجي وفقًا لنوع الخدمة، على ما يبدو، ويؤيد ذلك الجدال القائم بأن منافع التعاقد مع جهات خارجية تعتمد على طبيعة الخدمة وسياق تقديمها.

ومن الآراء التي طرحها بعض منتقدي إسناد الأعمال للغير أن الشركات الخاصة الهادفة للربــح تتحمل بالــضرورة تكلفة أكثر من منظــمات القطاع العام؛ وذلك لأنها تســعى إلى

تحقيق الربح الذي يتضمنه سـعر الشراء. ويبدو ذلك صحيحًا من الناحية المنطقية، ولكنه يغفل عن حقيقة أن - بافتراض سير عملية التعاقد بنزاهة وحرص - مزودي الخدمة التابعين للقطـاع الخاص هم من يفوزون بالعقود - ومن ثم يحققون الربح - عندما يتقدمون بأقل العطـاءات، أو عندمـا يقدمون أفضل قيمـة مقابل المال، وهكذا يكـون التأثير الصافي هو انخفاض سعر الشراء نتيجة لإسناد الأعمال للغير. وبالطبع، لا تتسم جميع عمليات التعاقد بالنزاهة والحرص، وفي تلك الحالات من المتوقع أن يجني مزودو الخدمات الخارجيون الربح الكثير - كما سنناقش ذلك في الفصل الرابع.

زيادة القيمة:

إن معرفة ما يؤدي إلى زيادة القيمة من المسـائل المعقدة؛ فزيادة القيمة قد تشـتمل، مثلاً، على تحسـين الفاعلية أو تعزيـز الجودة مقارنةً بما حققتـه المنظمة الحكومية. وفي نهايـة المطاف، فإن مجال الزيادات المحتملة في القيمة لا حدود له، لأن القيمة تعتمد على السـياق واتسـاع نطاق تصور تقديم الخدمات على نحو أفضل. وفيما يلي صورة تعبر عن ذلك المجال.

الفاعلية: مصطلح يسـتخدم بصورة خاطئة، ففي الحكومـة يكون تعريفها المعتاد هو مدى إسـهام المخرجات في تحقيق النتائج التي تسـعى إليها المنظمـة، أما المخرجات فهي الخدمـات التي تنبع من عمليات إنتاجية أو برامج معينة، في حين تعبر النتائج عن تأثيرات تلك الخدمات على الظروف الاجتماعية والطبيعية، على سـبيل المثال، قد تكون المخرجات في مجـال التعليـم هي عدد الطلاب المتخرجين في إحدى المـدارس الابتدائية، ولكن النتائج حينها تتمثل في تحسن نسبة القراءة والكتابة والحساب بين السكان، أما الفاعلية فهي مدى إسهام المخرجات في النتائج. ويمكن لمزودي الخدمة الخارجيين، أو الشراكات معهم، زيادة الفاعلية حتى يمكنهم أن يقدموا خدمات أفضل مما تقدمها الجهات الحكومية التي تعمل بمفردها.

الكفاءة: وهي مصطلح يشـيع اسـتخدامه بطرق متعددة لتشـير إلى الفرق بينه وبين المصطلحـات الأخرى. ولكن المعنى الدقيق للكلمة هو نسـبة المدخـلات، مثل الأموال أو الأيدي العاملة أو المواد الخام، إلى المخرجات. ومن ثم يمكن أن يترتب على تحسين الكفاءة

مزيد من المخرجات للحصول على مســتوى معين من المدخلات، أو مدخلات أقل للحصول على مستوى معين من المخرجات، أو كليهما. ومن ناحية أخرى، حينما تنطوي الكفاءة على مزيد من المخرجات لكل وحدة من وحدات المدخلات، يمكن اعتبارها زيادة في القيمة. ومن الناحيــة الأخــرى أيضاً، حينما تقلل الكفاءة من المدخــلات اللازمة لكل وحدة من وحدات المخرجات، يمكن اعتبارها انخفاضاً في التكلفة، كما ورد مسبقًا.

العدالــة: وهو مفهوم متعدد الأوجه. يوضح ســتون (٢٠٠٢) كيف أن العدالة في أحد الأبعاد يمكن أن يعني عادةً غياب العدالة في الأبعاد الأخرى. ويشــيع التمييز ما بين عدالة التوزيــع (أي الإنصاف في المخرجات) وعدالة الإجراءات (أي الإنصاف في العملية). وهكذا، فإن دول الرفاهية الاسكندنافية، على سبيل المثال، كانت بارزة جدًا تاريخيًا في تعزيز عدالة التوزيع (إضافةً إلى عدالة الإجراءات) من خلال تأســيس نظم لتســهيل زيادة العدالة عند الاســتفادة من مختلف الخدمات مثل التعليم، والخدمات الصحية، والنقل، وغيرها. وعلى النقيض، يقل تركيز الولايات المتحدة على عدالة التوزيع، في حين تكثف تركيزها على عدالة الإجراءات، ولا سيما من خلال نظامها القضائي.

الجــودة: تركــزت زيادة القيمة التــي تطرقنا إليها إلى درجة كبــيرة حتى الآن في مجال القيمة العامة التي «يستهلكها» المواطنون جميعًا أو الجهة الحكومية التي تعمل نيابةً عن المواطنين. ولكن في ســياق إتاحة تقديم قيمــة عامة، يمكن للمنظمات الحكومية أن تخلق قيمة خاصة أيضًا «يستهلكها» العملاء بصورة فردية.

ومصطلح «الجودة» من المصطلحات شــائعة الاســتخدام في مجال إدارة الخدمات التي تشــتمل على القيمة المقدمة للعملاء. وظهر هــذا المصطلح لأول مرة في مجال التصنيع في ظل بعض النُّهُج، مثل ضمان الجودة وإدارة الجودة الشــاملة. وأيدت النُّهُج اللاحقة البدء باحتياجــات العملاء ورغباتهم، ومقارنة تقديــم الخدمة بهذه الاحتياجات والرغبات. وكما يؤكد لويس وبومز (١٩٩٠: ١):

جودة الخدمة هي مقياس لمدى مطابقة مســتوى الخدمــة المقدمة لتوقعات العملاء. وتقديم خدمات عالية الجودة يعني التماشي مع توقعات العملاء على أساس ثابت.

وركز مزيد من الدراســات على تحديد عناصر جودة الخدمة - أي ما هو ضروري تحديدًا للعملاء (انظر جاســتر وســكويرز ٢٠٠٣). ومن أمثلة تلك الدراسات مقالة يستشهد بها كثيراً

لباراســورمان وآخرين (١٩٨٥) التي أوضحت عشرة محددات رئيســية لجــودة الخدمة من وجهة نظر العملاء، التي تبين أنها وثيقة الصلة بجميع أنواع الخدمات (انظر الجدول ٢-١).

ومــع أن إشراك مزودي الخدمات الخارجيين يثير مزيدًا مــن الانتباه لواحد أو أكثر من عوامل الجودة تلك، يمكن القول حينها بأنه يعزز من القيمة الخاصة، فعلى سبيل المثال قد تتمكن خدمة الطرود الخاصة من تسليمها أسرع من الخدمة البريدية الحكومية.

ومع ذلك، وكما أوضحنا من قبل، ليس جميع عملاء القطاع العام هم نفس عملاء القطاع الخاص، وإلى ذلك الحد يحتاج مفهوم الجودة إلى تعديل. وإذا كانوا مستفيدين أو ملزمين، تســعى الجهة إلى أن تتعامل معهم بســلوكيات، مثل: التعاون أو الامتثال، وتمثل العدالة في ذلك جانبًا رئيســيًا من الجودة (جاستر وســكويرز ٢٠٠٣). على سبيل المثال، سيتأثر تصور المستفيدين نحو عدالة الخدمة بمدى شعورهم بأنهم يتلقون المستوى المناسب من الخدمة، أو بعدم شعورهم بالغبن في شيء يستحقونه. وسيتأثر كذلك تصور الملزمين بالنسبة لعدالة الخدمة بمدى شعورهم بأن الملزمين المماثلين مدفوعون على غرارهم للامتثال - بمعنى آخر، هم ليسوا «مغفلين» يتلقون معاملة أقسى مما يتلقاها أقرانهم. وسيتأثر هذان النوعان من تصورات العملاء بالنسبة للعدالة بمدى شعورهم بالاحترام والتقدير.

جدول (٢-١): نموذج لمحددات جودة الخدمة

الموثوقية: توافق الأداء والاعتمادية.
الاستجابة: رغبة الموظفين أو استعدادهم لتقديم خدمة (ويشمل ذلك التوقيت).
الكفاءة: امتلاك المعرفة والمهارات اللازمة لأداء الخدمة.
الوصول: إمكانية الوصول وسهولة الاتصال.
الكياسة: التأدب، الاحترام، التقدير، الود الذي يبديه موظفو الاتصال.
التواصل: إطلاع العملاء باستمرار على المجريات بلغة يفهمونها والاستماع إليهم.
المصداقية: الثقة، الصراحة، الأمانة.
الأمان: عدم وجود أخطار أو مخاطر أو شكوك.
فهم/معرفة العملاء: بذل الجهد لفهم احتياجات العملاء.
المســائل المادية: الأدلة المادية للخدمة، مثل المرافق المادية، مظهر العاملين، الأدوات أو المعدات، والتمثيلات المادية للخدمة، العملاء الآخرين في مركز الخدمة.

المصدر: مقتبس من باراسورمان وآخرين (١٩٨٥: ٤٧).

ويرتبط ذلك بزيادة تطور مفهوم جودة الخدمة الذي وضعه جرونروس (١٩٩٠)، الذي يحدد بعدين، وهما الجودة الفنية (مشيرًا إلى نتائج التعاملات بين المشتري والبائع - أي ما يتلقاه العميل)، والجودة الوظيفية (مشيرًا إلى العملية، وكيفية تلقي الخدمة) (١٩٩٠: ٣٧-٨). ومن ثم، تعد الخبرة الفنية بالنسبة للمسافرين بالطائرات هو وصوله إلى الوجهة الصحيحة في الوقت المحدد بأمتعة سليمة، أما الجودة الوظيفية فهي تتمثل في مساعدة طاقم خدمة الطائرة أو جودة الطعام على متنها.

وفي سياق القطاع العام، يمكن اعتبار تطبيق عدالة الإجراءات تعزيزًا للجودة الوظيفية، بمعنى آخر هي تعنى بكيفية معاملة العملاء أكثر مما تعنى بما يتلقونه. ليست هذه مجرد مسألة إعلان من خلال الجذب، أو أن يقول موظفوها «صباح الخير» بأدب حينما يردون على الهاتف. مما سبق نستنتج أن العناصر الهامة تتضمن: الاستجابة وسرعة الخدمة، والمعلومات، والبساطة، والاحترام والتعاطف، إمكانية الوصول، والعدالة الملموسة. وهذه هي كل السمات التي تحد من التكلفة، الملموسة أو غير الملموسة، عند التعامل مع العميل. وهذا أمر مهم وعلى وجه الخصوص في أي جهة تنظيمية مقيدة في حركتها فيما يتعلق بالجودة الفنية. ولايزال ينبغي للهيئة أن تفرض نتيجة يذعن لها الخاضعون للتنظيم بموجب الالتزامات القانونية، ولكن قد يكون هذا الالتزام بدافع تحسين الجودة الوظيفية إضافةً إلى تطبيق الإكراه (ألفورد وسبيد ٢٠٠٦).

تأثير التعاقد مع جهات خارجية على جودة الخدمة:

على غرار وفورات التكلفة، هناك خلاف حول أدلة أن التعاقد الخارجي ينتج عنه زيادة في القيمة، وبالإشارة إلى أن منتقدي التعاقد الخارجي غالبًا ما يدعون أن وفورات التكلفة تأتي على حساب جودة الخدمة، أشار دومبرجر (١٩٩٨) إلى دراسة عن خدمات النظافة، ذكرت أن الخدمات التي قدمت من خلال مناقصات تنافسية تفوقت على الخدمات التي لم تخضع للمناقصات، وذلك من حيث التكلفة أكثر من الجودة. ورغم ذلك، وجدت دراسة هودج المشار إليها مسبقًا أنه «لا توجد علاقة واضحة بطريقة أو بأخرى» ما بين التعاقد الخارجي وجودة الخدمة (٢٠٠٠: ١٥٦). ويشير ذلك مجددًا إلى تنوع مكاسب القيمة من إسناد الأعمال للغير.

وفي الجانب الآخر، يمكن أن تتمتع الأشكال التعاونية للتعاقد الخارجي بميزات من حيث الجــودة (بودولني وبيدج ١٩٩٨). وقارن أوزي (١٩٩٧) ما بين العلاقات التعاونية الطويلة الأجــل مــع متعاقدي الباطن والعلاقــات المتباعدة بينهم، وقد وجد أن النوع الأول ســهل الإنتاج بمستوى عالي الجودة من خلال التواصل بشأن مسائل الجودة على نحو أفضل.

كيف تتولد القيمة من التعاقد الخارجي؟

توضح الآليات المتنوعة مكاسب القيمة ووفورات التكلفة الناتجة عن الاستعانة بمزودي الخدمــات الخارجيين. ويتعلــق بعضها أكثر بقدرات مزودي الخدمــات الخارجيين (براجر ١٩٩٤؛ دومبرجــر ١٩٩٨)، في حين يســتمدها البعــض الآخر أكثر من قــدرات الشراكة، أي التعــاون بين الجهة الحكومية ومــزودي الخدمات الخارجيين معًا (بــارداش ١٩٩٨: ٥٠-١) (راجع جدول ٢-٢).

وقــد ترجع مكاســب القيمة من التعاقد الخارجي إلى ســت مجموعــات من العوامل. وأول عامــل هو اقتصاديــات الحجم الكبير: وهــو قدرة مزود الخدمة عــلى العمل زيادة نطــاق التكاليــف الثابتة أو المصروفات العمومية عبر حجم كبــير من الإنتاج. ومن الأمثلة الشــائعة الذكر مجال جمع النفايات، والذي عادةً ما تتعاقد عليه المجالس البلدية المحلية مــع متعاقدين خارجيين (بوش وجوستافســون ٢٠٠٢)، ففي كثــير من الأحيان تعمل هذه المجالس على نطاق دون المســتوى الأمثل، بل يمكــن للمتعاقدين تقديم الخدمة بتكاليف أقــل للوحدة من خلال اقتصاديات الحجم الكبير بالعمل عبر العديد من البلديات المجاورة (سافاش ١٩٧٧؛ دومبرجر ١٩٩٨).

جدول (٢-٢): عناصر القيمة المستمدة من التعاقد مع جهات خارجية

	قابل للتطبيق على التعاقد الخارجي	قابل للتطبيق على الشراكة
اقتصاديات الحجم الكبير	✓✓	✓
اقتصاديات نطاق العمل قدرات غير مستخدمة / غير مستغلة منتجات ثانوية تعدد الوظائف التسلسل	✓✓	✓
الاختصاص منحنى الخبرة المعرفة بالدائرة/المجتمع المشروعية	✓✓	✓
المرونة	✓✓	✓
التكامل الاعتمادية المتبادلة التبادلات		✓✓
الابتكار والتعلم	✓	✓✓

والعامــل الثاني هو اقتصاديات نطاق العمل - وهو يشــير إلى حقيقة أن الموارد المنتجة يمكن اســتخدامها لأكثر من هدف وبأكثر من طريقة. ويرتبط بذلك عدة متغيرات، أحدها هو أن الجهة الحكومية قد تكون قادرة على الاستفادة من القدرات غير المستخدمة أو غير المســتغلة التي يوفرها مزودو الخدمات الخارجيون. ومن بين الحالات الشــائعة استغلال

مباني المدارس ومنشـآتها خارج أوقات الدراسـة، في أنشطة، مثل: رعاية ما بعد المدرسة، أو تعليم الكبار، أو عقد الاجتماعات (فهي عادةً ما تسـتخدم في الدراسـة لجزء من اليوم وفي جزء من العام).

وبالمثـل، حينما لا يتوفر لدى مزودي الخدمات الخارجيين قدرات إضافية، فربما يمكنهم تقديـم القيمة في شـكل منتجات ثانوية مـن عملية الإنتاج القائمة لديهـم، أو، بمزيد من الإسـهاب، قد تكون لديهم عملية إنتاج يمكن اسـتخدامها في وظائف متعددة. على سبيل المثـال، تحث جهات حماية الطفل في العديد من البلدان الأطباء أو معلمي المدارس، ضمن مهام أخرى، على الإبلاغ عن حالات إساءة معاملة الأطفال المشتبه بها، وبذلك يؤدي الأطباء أو معلمو المدارس هذا الدور باعتباره جزءاً من مهام تقديم الخدمات الطبية أو التعليمية، عـلى التـوالي. وبالمثل، تؤدي منافـذ الخدمات البريدية في العديد مـن البلدان هذا الدور لصالـح مجموعة متنوعة من الجهات التـي تتولى إجراء المعاملات الخاصة بمرافق الكهرباء والغاز والمياه، ومعاملات قبول طلبات الحصول على جوازات السفر.

ويعد التسلسـل نموذجًا خاصًا من اقتصاديات نطاق العمل، وفيه يخضع العميل نفسه لأنشطة كل شريك، أو لعملية الإنتاج نفسها التي يستعين بها كل شريك، في أوقات مختلفة، وبترتيب يعود بالنفع على العميل. في ولاية ويسكونسـن، على سـبيل المثال، تعمل شبكة من الجهات المتخصصة في مجال التوظيف والتعليم التدريبي والدعم على تنسيق الخدمات للباحثين عن وظائف، بدءًا من التقييم، ثم ترتيب العملاء على سـلم من أربعة مسـتويات من خيارات التدريب والعمل (كوربت ١٩٩٦).

ويعد الاختصاص مصدرًا ثالثًا للقيمة المكتسبة من التعاقد الخارجي التي يقدمها المزودون، وهو يسـهل من تطوير المهارات، والتقنية، ووعي السـوق، وغيرها مـن القدرات التي تتيح تقديـم خدمات أفضل منها في حالـة تكليف المنظمات. وبالتركيز على خدمات معينة، يمكن للمتعاقد تخصيص مزيد من الجهد الموجه نحو التحسـين المستمر في تقديم الخدمات، ونحو تعلم طرق تحسين الخدمات وتجريبها. على سبيل المثال، تسند الكثير من الجهات الحكومية أعمال نظافة مكاتبها إلى متعاقدين متخصصين في خدمات التنظيف من القطاع الخاص ممن لديهم خبرة في مجال الخدمات اللوجستية وتدريب الموظفين والتقنية مع مرور الزمن[١].

وتتركز المكاسب الأخرى من الاختصاص في خصائص المنظمات المزودة للخدمات، خاصةً في القطاع غير الهادف للربح، ومن تلك المكاسب أن المنظمة قد تتمتع بمعرفة أكبر بالدائرة أو المجتمع الذي تعمل بداخله - أي قضاياه، رغباته، مخاوفه، وتعقيداته السياسية. ويتمثل مكسب آخر في أنها قد تمتع بمشروعية أكبر في ذلك المجتمع، ومن ثم تكون أقدر على تنفيذ أعمالـه بمقاومـة أو لامبالاة أقل من جانـب أفراد هذا المجتمع، وهي أمـور تتضح عندما تحتاج المنظمة إلى تعاونهم[٢]. وقد يستحيل على المنظمات الحكومية نفسها اكتساب تلك الصفات المتخصصة بسبب وضعها الهيكلي (فان سلايك ٢٠٠٢).

وفـما يتعلق بالاختصاص فقد يتمتع مزودو الخدمات الخارجيين بقدر أكبر من المرونة، أي قـدرة أعلى على ضبط نطاق الإنتاج وحجمه على نحـو أسرع أو بكلفة أقل أو بكليهما معًـا. وتنطبق تلـك الحالة على وجه الخصـوص عندما تتمكن جهات القطـاع العام من اللجوء إلى شـبكة من المنظمات الصغيرة من خـلال التعاقدات، والتي قد تطبقها أو تتخلى عنها بحسـب الحاجة، وذلك ما يحدث في مجالات مختلفة من صيانة الطرق وحتى برامج التوظيف[٣].

ويدعـي بعض مؤيدي إسـناد الأعمال للغير أن الشركات الخاصـة بطبيعتها أكثر مرونة مـن جهات القطاع العام؛ وذلك لأنها لا تخضع للروتين نفسـه، والهياكل الهرمية، وظروف التوظيـف غـير المرنة. ويبدو هذا الـرأي مبالغاً فيه إلى حدٍ ما، إذ يسـتند إلى صور نمطية في القطاع العام عفا عليها الزمن. وعلى مدار ثلاثة عقود، بسـطت الإدارة العامة الحديثة أعـمال العديد من الجهات العامـة، حيث ألزمتها بالتركيز على المخرجات، كما أصلحت من ترتيبـات التوظيف الخاصة بها، وتم ذلك بالمصادفة في كثير من الأحيان، على حسـاب أمن الموظفـين الحكوميين وظروف عملهم (كويجن ١٩٩٤؛ وولش وأوفلين ٢٠٠٠). وربما صحت هـذه الصورة النمطية في الماضي، ولكنها أصبحـت أقل صحة اليوم. ولاتزال هياكل القطاع العـام خاضعة للتنظيم والمراقبـة المركزية؛ وذلك لأن المواطنين يبقـون على توقعاتهم بأن الأموال العامة ستُنفق وأن الوظائف ستُشغل بالكفاءة والاستقامة.

وتعـد العوامل الأخـرى التي تتيح مكاسـب القيمة من التعاقد الخارجـي أكثر قابلية للتطبيـق على الشراكة من مـزودي الخدمات الخارجيين. ومن الأشـكال الهامة لذلك هو

التكامـل، والذي بموجبه يمكن لكل شريك أن ينجز جزءاً من المهمة المطلوبة، ولكن يمكنهم التعاون على إنجازها كاملةً، ومن ثم يسـهمون في تقديم خدمة كاملة وفاعلة. على سـبيل المثال، يمكن للعديد من نظم النقل العام في المدن التي تضم وسائط النقل المتعددة (مثل: مترو الأنفاق، الحافلات، السـكك الحديدية السـطحية، الترام، غيرها) أن تقدم خدمة أكثر فاعلية للركاب إذا ما تم تنسـيق الجداول الزمنيـة أو نظم الحجز، مما يتيح للركاب انتقالاً سلساً من وسيلة مواصلات إلى أخرى.

وتعد الاعتمادية المتبادلة من الأشكال الأعمق للتكامل، بحيث لا يكمل عمل كل شريك عمل الآخر فحسـب، ولكن يعتمـد عليه فعليًا، إلى درجة أنه قـد لا يمكنه العمل دونه(٤) . ويتطلب نظام السكك الحديدية الوطنية في بريطانيا التعاون بين المنظمات الحكومية التي تعمل على التحكم في خطوط السـكك الحديدية وصاينتها (شـبكة السكك الحديدية هي منظمة هجينة تخضع إلى درجة كبيرة لمكتب تنظيم السـكك الحديدية) ومختلف مشغلي خدمـات القطـارات بين المدن والمناطق الريفية من القطاع الخـاص - ولطالما كان التعاون معضلاً، وله عواقب وخيمة (فلين ٢٠٠٧: ٢٦١).

وقـد يترتب على تلـك الاعتمادية المتبادلة درجة من التبادل، بحيث يسـهم كل شريك بنشاط معين في عملية مشتركة، ولكنه يتحصّل من تلك العملية أكثر مما يخسر. على سبيل المثـال، في شراكات الحفاظ على الأراضي الرطبة، التي تشـيع في الولايـات المتحدة، تعتمد الجهـات الحكوميـة على ملاك الأراضي والمزارعـين والمطورين، والجهـات الفاعلة الخاصة الأخـرى التي تمتنع عن التعدي على المناطق ذات الرطوبة، وتحافظ على المناطق التي تقع بالفعل في نطاق ملكيتها في مقابل حوافز مالية ومساعدات فنية(٥) .

وأخيرًا، يمكن للشراكة أن تفرز مزيدًا من الابتكار؛ لأن «الجهد الجماعي أفضل من الجهد الفـردي». فعندما يدخل الـشركاء في تعاملات متكررة فيما بينهـم ويولون بعضهم الثقة بما يكفـي للمجازفة بأفكارهم «الغريبة»، تتاح إمكانية أفضـل لتخصيب الأفكار المتبادلة، والتوصل لأفكار جديدة لإنجاز الأمور على نحو أفضل، وكذلك لمشاركة تلك الأفكار (لاندفول ١٩٩٣: ٥٩-٦٠؛ بويل وآخرون ١٩٩٦). ومن النماذج المثيرة للاهتمام سلسلة جهود التعاون بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية في فلسطين التي استهدفت تحسين تغذية الأطفال،

مما أدى إلى تطور ونشر سياسات وممارسات جديدة، نابعة من مستويات عالية من التفاعل بين الأطراف (هاردي وآخرون ٢٠٠٣).

وبالمثـل، يمكن للشراكات أن تعزز التعلم، بحيث يضفي كل فرد على الآخرين ويتشرب منهـم فهمًا ومعرفة أكـبر فيما يتعلق بالخدمـات وتقديمها، وهذا عند اتباع طرق تتسـم بالتكامل، وهو شيء سـيحققونه على نحو أقل إذا ما تصرفوا بمفردهم (ألتر وهيدج ١٩٩٣؛ بودولني وبيدج ١٩٩٨؛ سوليفان وسكليتشر ٢٠٠٢).

تكاليف العلاقات ومنافعها:

تطرقنا حتى الآن إلى كيفية تأثير التعاقد الخارجي على تقديم الخدمة على نحو أفضل أو بتكلفة أقل، ولكن بحكم التعريف، يشتمل التعاقد الخارجي على طرفين على الأقل، ومن ثم على تأسـيس علاقة فيما بينهما استنادًا إلى حقيقة أن الأطراف يجب عليهم تنسيق أعمالهم بطريقـة ما فيما بينهـم، ولكن ذلك قد يكون في ظل اختلاف المصالح. ومن ثم، يسـتدعي ذلـك العديد من مهام «إدارة العلاقة» والتي ترتبط بها بعض التكاليف (كيتل ١٩٩٣؛ كافانا وباركر ١٩٩٩؛ هيفتز وورنر ٢٠٠٤). وتعرف هذه التكاليف في سياق التعاقد باسم «تكاليف التعاملات» (وليامسـون ١٩٨١؛ براون وبوتسكي ٢٠٠٣)، ولكننا هنا نستخدم مصطلحًا أوسع نطاقًا لا يشـمل التعاملات وحدها، وإنما كذلك الترتيبات الأكثر تعاونًا (وايت ٢٠٠٥). حيث يسـعى كل طرف إلى تحفيـز الآخر(ين) من أجل التصرف بطرق تتـماشى مع مصالحهم في سـياق العلاقة. ويسـتدعي ذلك بعض الوقت والجهد على الأقل، كما يصحبه تكلفة مالية أو نفسـية. وشـكل ذلك النظرة المتطرفة في جانب هام من الفكر الاقتصادي، والذي يحمل تسـميات مختلفة، مثل تحليل تكاليف المعاملات، الاقتصاد المؤسـسي، والاقتصاد التنظيمي (كـوس ١٩٣٧، ١٩٦٠؛ ويليامسـون ١٩٧٥، ١٩٨٥؛ جنسـين ومكلينـج ١٩٧٦)، وكان الفكـر الجوهري وراء ذلك أن إدارة العلاقة بين مزودي الخدمات ومتلقيها متى كانت غير مصحوبة بأي تكلفة، وهذا لابد من أخذه في الاعتبار عند اتخاذ القرار بشأن التعاقد الخارجي.

وفي الجانـب الآخر، إذا كان للعلاقات تكلفـة، فيمكن أن يكون لها كذلك منافع، بمعنى أن العلاقات نفسـها ربما تمثل قيمة للأطراف. ورغم أنها في العموم ليسـت على درجة من الأهمية مثل تكاليف العلاقة، فنحن نتناولها أيضًا هنا.

تكاليف العلاقة:

تكاليــف العلاقة هي تكاليــف إدارة العلاقة، وعلى وجه الخصــوص تكاليف ضمان أن الطرف الخارجي يتصرف بالطريقة اللازمة لتقديم الخدمة، وتنبع هذه التكاليف من أربعة أنواع من مهام إدارة العلاقة.

أمــا النوع الأول فهــو تعريف الخدمة - أي تحديد ما ســوف يُنتج. وقد تختلف هذه المهمة بثلاث طرق مترابطة: أولاً، هناك سؤال حول من عليه تعريف الخدمة. وكما ناقشنا في الفصــل الأول، يمكن للجهة الحكومية وحدها أن تحدد الخدمة، أو بالتشــاور والتفاوض مــع المزود الخارجي للخدمة بشــأن طبيعة الخدمة الواجب تقديمهــا. ثانيًا، يمكن تحديد مواصفــات الخدمة إما مقدمًــا، أو تحديدها بالتفصيل على مدار فــترة تقديمها، مع ظهور ظــروف جديدة. ويصحب النهــج الأول في التعاقد الكلاســيكي تكاليف توقــع المتطلبات المستقبلية الفعلية في سياق من عدم اليقين، في حين يصحب النهج الثاني تكاليف ناتجة عن استغلال مزودي الخدمة ضعف المشترين في منتصف عملية الإنتاج (هندري ٢٠٠٢). ومن الناحيــة الأخرى، قد يحتاج الاتفاق على متطلبات الخدمة مقدمًا في الشراكات التعاونية إلى وقت وجهد، مع أن توفر الثقة قد يخفف من الانتهازية ما أن يجري تشغيل الخدمة. ثالثًا، يمكــن تحديد تعريف الخدمة بتفاصيل دقيقة - على ســبيل المثال، «تنظيم عشر فعاليات اجتماعية من نوع كذا وكذا لعدد معين من الأشخاص وفي حي معين بتكلفة كذا للفرد»- أو بمصطلحات أوسع نطاقًا، مثل: زيادة «حسن الجوار» في أحد المجتمعات.

وفي التعاقدات الكلاســيكية عادةً ما تحدد الجهة الحكوميــة الخدمة مبدئيًا على الأقل (مع أنها قد تخضع للتفاوض)، بحيث تحدد المواصفات مقدمًا، ثم تُعرف الخدمة بدقة، مع محاولة لاســتباق الاحتمالات الممكنة في العقد، وتحــدد مقاييس الأداء المنصوص عليها من حيــث المخرجات عادةً (دوناهيو ١٩٨٩؛ براجر ١٩٩٤؛ كافانا وباركر ١٩٩٩). وعلى النقيض، ففي العقد القائم على العلاقات يمكن أن تشــترك الجهــة الحكومية في تحديد الخدمة مع مــزود الخدمــات الخارجي، ويمكن تأطيرها في نطاق واســع، مع اســتنباط التفاصيل، كلما اقتضت الحاجة.

أما المهمة الثانية فهي تحديد الجهة المســئولة عن إنتاج الخدمة، وتعتمد كيفية القيام بذلك على كيفية نشــأة العلاقة. ففي بعض الحالات، قد تسعى الجهة الحكومية إلى إيجاد

أفضل مزود خدمات متاح وإسـناد العمل له من خلال مناقصة تنافسـية (كوهين وإيميك ٢٠٠٨). وتعـد المنظمـة الحكومية في هـذه الحالة هي المبادر في العلاقـة، وهي الطرف الذي يسـتجيب إليه مزود الخدمة. وفي الحالات الأخرى، قد يتصل أحد مزودي الخدمات بالجهـة الحكومية، من خلال عملية تنطوي على الاسـتقامة والعنايـة الواجبة، وقد تقبل الجهـة الحكومية الدخول في شراكـة ما مع ذلك المزود. ويعد ذلك شـائعًا في المشروعات التنموية الكبرى في المناطق الحضرية. وفي حالات ثالثة، قد يدخل الطرفان في علاقة لأن كلًا منهما له مصلحة في الوضع الذي يسـتدعي أي نوع من أنواع الشراكة. وفي هذه الحالات، تميل الأطراف الخارجية إلى ترشيح نفسها.

والمهمة الثالثة هي التأكد من تقديم الخدمة. وينطوي ذلك، في أكثر الأشـكال تفصيلًا، على أن تقارن الجهة الحكومية أداء مزود الخدمة مقابل مجموعة الأهداف المحددة مسبقًا باعتبارها جزءاً من نظام مراقبة الأداء (تشوي ١٩٩٩؛ براون وبوتوسكي ٢٠٠٣). ومن الطرق البديلـة أن تراجع الأطـراف تقدم الخدمة دوريًا، ومن ثم الحكـم على مدى جودة الأداء. وهناك نهج آخر ينطوي على أن ترضى الأطراف ببسـاطة عن عدم ظهور مشكلات كبيرة في تقديم الخدمات، واستمرار العلاقة على ذلك النحو.

وتتمثل المهمة الأخيرة في تشجيع مزود الخدمة على الأداء الجيد. فيخضع مزود الخدمة في التعاقد الكلاسيكي لحوافز على جودة الأداء وعقوبات على ضعف الأداء. وقد تكون العقوبات ماليـة معايرةً بمقاييـس الأداء، أو قد تكـون العقوبة القصوى بالحرمان من اسـتمرار العقد وقـت تجديده. وتشـجع النُّهُج الأخرى مـزود الخدمة أو الشريك على العمـل توافقًا مع ما هو مطلوب لأسـباب مختلفة، ويتضمن ذلك بناء الثقة والالتزام في العلاقة من خلال السـلوك المتبادل المسـتمر. وليسـت العبارة هنا بدفع أموال أو إجبار شـخص على فعل شيء ما كان ليفعله في ظروف أخرى، لكن المسـألة عكس ذلك، فهي مسـألة تعزيز الرغبة النشطة لتأدية ما هو مطلوب، أو على الأقل تأديته بدرجة من الراحة. وإلى حد ما، يرتبط الأمر بما يتمتع به الأطراف من أهداف وقيم مشتركة، بل عندما تكون لديهم أهدافٌ مختلفة ولكن متكاملة.

وأيًا كانـت طريقة الأداء، ترتبط بكل تلك المهام تكاليف يجـب تقييمها مقارنةً بمنافع إشراك مـزود الخدمات الخارجي. ونموذج التعاقد الكلاسـيكي ترتبط به تكاليف في العديد

من خصائصه المميزة، كما سـيتضح بالتفصيل في الفصل الرابع. أولاً، هناك تكاليف مرتبطة بتحديـد مواصفات الخدمة من حيث المخرجات – مثل التنبؤ بعدم اليقين، والتخفيف من تماثل المعلومـات، وفصل آثار الاعتمادية المتبادلة (دوناهيـو ١٩٨٩؛ براجر ١٩٩٤؛ هندري ٢٠٠٢). ثانيًا، توجد تكاليف مرتبطة بكيفية اختيار أفضل مزود للخدمة من خلال المناقصات التنافسـية - ليس في عملية المناقصة فحسب، ولكن في ضمان توفر سوق تنافسية كافية في المقام الأول. ثالثًا، توجيه تكاليف إلى مراقبة الأداء، مثل الفحص أو جمع المعلومات، خاصةً في حالات تباين المعلومات (رومزيك وجونسون ٢٠٠٥). رابعًا، هناك كذلك تكاليف لتطبيق سياسـة العصا والجزرة لضمان حوافـز جودة الأداء، خاصةً عند تطبيـق العقوبة القصوى بعدم تجديد العقد، مما يترتب عليه تغير في التكاليف.

عـلى الجانب الآخر، أي علاقة تقوم على التعاون لها تكاليفها (كيركباتريك ١٩٩٩؛ وايت ٢٠٠٥؛ أوفلين ٢٠٠٨)، كما سـيوضح في الفصل الخامس. فقد تستلزم المهمة الأولى المتعلقة بتحديد ما يجب فعله إجراء مشوارات مطولة تربط أصحاب المصالح المتعددين (هوكسهام وفانجـين ٢٠٠٥)، وقد لا تتضمن عملية الدخـول في شراكة بالضرورة أعلى الجهات الفاعلة المعنية كفاءةً؛ أما العلاقة نفسـها، فرغم أنها قد تثمر عن حسـن أداء الشركاء لكنها عرضة لمختلف أنواع الخلل الوظيفي (هوكسـهام وفانجين ٢٠٠٤؛ وايت ٢٠٠٥). في العموم، عادةً ما تكـون الشراكات التعاونية أعلى تكلفة من العقود الكلاسـيكية فيما يتعلق بتعريف ما يجـب عمله، الجهة المسـئولة عنـه، ولكنها تحتاج إلى وقت وجهد أقـل في التأكد من أداء المهمة، وفي الحث على حسن الأداء.

منافع العلاقة:

تمثـل منافـع العلاقة العوامـل الإيجابية في صميـم العلاقة ما بين المنظمـة الحكومية ومـزود(ي) الخدمـات. وتختلف تلـك العوامل إذا ما كانت طريقة التنسـيق تعاقدية أو تعاونية.

وتحقـق العلاقات التعاقدية منفعـة متمثلة في تحديد أدوار الأطـراف. ويمكن للعقد المفصل جيدًا أن يمنح المشتري ومزود الخدمة اليقين والفهم بخصوص ما هو متوقع منهما.

وتخضع هذه المنفعة بطبيعة الحال للمحاذير التي نوقشت من قبل بشأن صعوبات تحديد الالتزامات التعاقدية بدقة.

أما العلاقات التعاونية، فرغم أنها لا توفر بالضرورة درجة التفصيل التي توفرها العلاقات التعاقديــة، لكنهــا توفر نوعًا آخر من المنفعة للأطراف المعنيــة - وهي الترابط الاجتماعي؛ فمــع تقدير الأفراد لاحترام الآخرين والشــعور بالانتماء، فقد يقــدرون العلاقات التعاونية، ليس من أجل الخدمة والمنافع التنظيمية فحسب، ولكن أيضًا لتناغمها مع دوافع التضامن والانتــماء لديهم (انظر الفصل الثالث). وبالطبع يمكــن أن تنبع فوائد مماثلة من علاقات الإنتاج الداخلية، ولكن في خطوط هرمية؛ لذا قد لا تعزز روح التعاون الطوعي الذي يدعم التعاون.

التكاليف والمنافع الإستراتيجية للتعاقد الخارجي:

يقصد بالتكاليف والمنافع الإســتراتيجية العوامل التي تؤثر في الوضع الإستراتيجي للجهة الحكوميــة في بيئتها، وعلى قدراتها التنظيمية، ويتمتع جانب التكلفة من التعاقد الخارجي في هذه الحالة بالمزيد من الأهمية.

التكاليف الإستراتيجية:

تطــرأ التكاليف الإســتراتيجية حينما يــؤدي التعاقد الخارجي إلى خســارة في الكفاءات الأساســية، أو عندما يؤثر ســلبًا على مكانة المنظمة في القطاع العام إلى درجة قد تهدد بقاء رسالتها على المدى الطويل.

وقــد أدى التركيز على الكفاءات الأساســية في القطاع الخاص إلى إضفاء صفة المشروعية على إسناد وظائف متعددة للغير. وقد ظهر المصطلح ذاته عام ١٩٩٠، حينما عرف براهالاد وهاميــل الكفاءات الأساســية على أنهــا «التعلم الجماعي في المنظمــة، خاصةً فيما يتعلق بكيفية تنسيق مختلف مهارات الإنتاج، ودمج مختلف التيارات التكنولوجية» (١٩٩٠: ٨٢؛ انظــر أيضًــا مفهوم «الكفاءات المتميزة»، في ســيلزنيك ١٩٥٧). وقــد أخذ ذلك المفهوم في الاعتبار عند التفكير في إســناد المهام للغير حينما حث كوين وهيلمر (١٩٩٤: ٤٣) الشركات

على تحديد الكفاءات الأساسية وتوفيرها، «بحيث يمكنها تحقيق مدى من التفوق يمكن تحديده وتوفير قيمة متميزة للعملاء.» كما حثا على «إسناد أنشطة أخرى للغير إستراتيجياً، متضمناً ذلك الأنشطة التي تعد في العادة جزءًا لا يتجزأ من أعمال أي شركة» (انظر أيضًا إنسينجا وويرل ٢٠٠٠).

أما في القطاع العام، فمكونات الكفاءات «الأساسية» أشد تعقيدًا. فعلى نطاق واسع، يمكننا تعريف الكفاءات الأساسية على أنها المهارات والمعرفة والصفات التي بدونها لا يمكن للقطاع العام الاستمرار في أداء المهام الموكلة إليه بموجب الدستور أو التشريعات أو الديموقراطية. ويعني ذلك على أقل تقدير أن القطاع العام ينبغي ألا يسند دوره للغير باعتباره «موكلًا» (انظر جنسن وميكلينج ١٩٧٦)، وتحديدًا قدرته على تعريف ما يجب فعله، اختيار المسئول عنه، وضمان إجرائه بما يتسق مع التزاماته الديمقراطية. وينتقد بوسطن (١٩٩٤)، على سبيل المثال، التعاقد الخارجي على منح المشورة السياسية على هذا الأساس وعلى أسس أخرى.

ومع ذلك، للقطاع العام جوانب خاصة تتجاوز الدور التوجيهي، والتي يمكن في بعض الظروف أن تجعل من التعاقد الخارجي معضلاً. ومن بين تلك الجوانب أن معظم منظمات القطاع العام تأسست في الأصل بهدف أداء وظائف لا يمكن للقطاع الخاص أن يؤديها ولن يؤديها. منها، على سبيل المثال: مكاتب الأرصاد الجوية، أو قوات الإطفاء، أو مؤسسات الطب النفسي، أو خدمات الحدائق الوطنية، أو الأساطيل البحرية؛ فقد طورت تلك المنظمات بمرور الوقت نظمًا وقدرات وخبرات ومعرفة فريدة من نوعها أصبحت حاسمة من أجل نجاح أداء تلك الوظائف، ولا تتوفر لدى أي شخص آخر بالكامل. وصحيح أن منظمات القطاع الخاص قد اضطلعت بأنشطة في تلك المجالات، ولكن تلك الأنشطة عادةً ما كانت في وظائف متخصصة، وليس في وظائف كلية، حتى حينما اضطلعت منظمات القطاع الخاص بالأدوار كلية، فقد حققت نجاحًا مختلطًا بها (ويتبادر إلى الأذهان في هذا الشأن مثال خصخصة السكك الحديدية في المملكة المتحدة). ومن ثم، سيعني التعاقد الخارجي لأداء تلك المهام فقدان الكفاءات المتميزة التي استعانت بها منظمات القطاع العام، مما سيتطلب لاستعادتها الكثير من الوقت والموارد وفترة من الأداء دون المستوى الأمثل إذا ما اتضحت أوجه القصور في بديل القطاع الخاص.

وتعد الاستفادة من السلطة العامة هي ثاني صفة مميزة للقطاع العام؛ فالقطاع العام يمثل الدولة التي تستأثر القوة الشرعية لإجبار المواطنين على الانصياع للأهداف العامة (فيبر ١٩٦٦: ١٥٤)، وهذه السلطة لا تتجزأ، فمن البديهي ألا يكون هناك تنافس على السلطات العامة في الولاية القضائية نفسها. والأهم بالنسبة لهذا النقاش أن هذه السلطة غير قابلة للتصرف فيها فيما يخص جميع الوظائف الهامة. وبذلك، فإن تخلي الدولة عن السلطة إلى جهات فاعلة من القطاع الخاص يؤدي إلى تعقيد المسئوليات التي ترتبط بتلك السلطة (مولجان ١٩٩٧). وصحيح أن الدولة لها أن تمكن المؤسسات الخاصة من ممارسة السلطة القانونية نيابةً عنها، وهذا ما تقوم به فعليًا - من أمثلة ذلك ميكانيكيو السيارات المحليون ممن يفحصون صلاحية السيارات للطرق، أو مدرسو المدارس الخاصة ممن يعملون في مقام أولياء الأمور، أو الأجهزة المهنية التي تشرف على الترخيص المهني. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المؤسسات إما أنها تقتضي تطبيقات أقل إشكالية للسلطة العامة، وإما يخضع استخدامها للسلطة لمتابعة الدولة. وكلما ارتفع مستوى الإكراه، يصبح التعاقد الخارجي على الأنشطة أكثر إشكالية، ومن الأمثلة الهامة في السنوات الأخيرة خصخصة السجون، فبينما قد يكون هناك دور لمشغلي السجون الخاصة في المنشآت غير مشددة الحراسة (حيث تكون الخدمة الأساسية هي توفير الإقامة والطعام وبرامج إعادة التأهيل)، لكن الأمر يختلف في السجون الشديدة الحراسة (مويل ١٩٩٤). ويشير دوناهيو (١٩٨٩: ١٧٦) إلى أهمية دور وضع القواعد وتطبيقها الذي يضطلع به مشغلو السجون:

ذكر مأمور أحد مراكز الاعتقال الخاصة: «أراجع جميع الإجراءات التأديبية، فأنا المحكمة العليا». وقد يصيبنا ذلك بالقلق، فهل ستضاعف السجون الهادفة للربح القواعد في الفترات البطيئة لضمان أن المخالفات كافية لرفض إطلاق السراح المشروط للسجناء الموجودين حتى يملأ المتهمون الجدد الزنزانات؟ قد لا يحدث ذلك بالضرورة، وربما من المحتمل ألا يحدث، ولكن ربما يحدث. ومن المتصور أيضًا أن يتلاعب أي متعهد بالإصلاحات منعدم الضمير في توصيات إطلاق السراح المشروط للسجناء مثيري الشغب أو الخطرين أو المرضى، أو من تعلو تكلفة الإبقاء عليهم، مع التمسك بالنزلاء الذين يدرون المزيد من الربح... وعلى أقل تقدير، يبتعد مسؤولو السجون العامة عن أي إغراء مالي مباشر للتلاعب في عدد نزلاء السجون.

وهنــاك خاصيــة ثالثة تتعلق بالعديد مــن المنظمات الحكومية، وهــي التعقيد، وعلى وجه التحديد: الاعتمادية المتبادلة ما بين رســم السياســات وتقديم الخدمات، والاعتمادية المتبادلــة مــا بين البرامج المتوازية، أو حتــى ما بين البرامج التي تتولاهــا مختلف الجهات، والاعتماديــة المتبادلة ما بين برامج الجهات والمشــاركين المتطوعــين الخارجيين. ولا تتعلق هذه المسألة بتكاليف المعاملات فحسب، كما أشرنا من قبل، ولكن تتعلق كذلك بالكفاءات الأساســية. وببســاطة، إذا كان هنــاك اعتماديــة متبادلــة ما بين وظيفة وأخــرى، وكانت الأخيرة من الكفاءات الأساســية، فســيؤثر التعاقد الخارجي للأولى ســلبًا على الأخيرة. ومن ثم، ســتعتمد أن لأي وحدة أساســية من وحدات السياســات دورًا توجيهيًا على معلومات مســتمدة من دور تقديم الخدمة بخصوص الاحتياجات المتغيرة للعملاء. وفي حالة التعاقد الخارجي على وحدة تقديم الخدمات، فســيترتب على ذلك إبعادها عن وحدة السياسات، وانخفاض تدفق التغذية العكســية بشــأن الاحتياجات المتغيرة للعمــلاء. وقد تبرز أهمية تلك المشكلة في الأدوار التنظيمية، حينما يواصل القائمون على التنفيذ اكتشاف الطرق التي يجدها الخاضعون للتنظيم، واســتغلالهم الثغرات، وتقديمهم تعليقات بشــأنها إلى صانعي السياسات التنظيمية والمشرعين.

ومن الصور الأخرى للاعتمادية المتبادلــة ما يحدث بين المنظمة والمتطوعين الخارجيين. ومن الأسباب الهامة لإسهام المتطوعين في أهداف المنظمة التضامن مع الرسالة والقيم التي تمثلها المنظمة. وفي حالة التعاقد على إحدى الأنشطة مع منظمة تمثل رسالة أخرى، قد يقل ميلهم للتطوع. على ســبيل المثال، في حالة التعاقد على خدمة وجبات على عجلات Meals on Wheels، التــي تديرها حتــى الآن الحكومة المحلية بالتعاقد مــع شركة خاصة هادفة للربح، فسيصبح المتطوعون الذين يساعدون في التوزيع اليومي أقل ميلًا للمساعدة؛ وذلك لأنهم يرون في ذلك إسهامًا في أرباح الشركة، وليس هدفًا عامًا ذا قيمة.

وتتمثــل الصفة الأخــيرة المميزة للقطاع العام في دور الأمــين والحامي للقيم التي يقوم عليها التوجه للمصلحة العامة. ويســاء أحيانًا النظر إلى «توجه الخدمة العامة»، كما أطلق عليه كلارك وســتيوارت (١٩٨٦)، فيــما يتعلق بأنماط، مثل النفور مــن المخاطر، والنفعية، والتهرب. أما الوجه الآخر لتوجه الخدمة العامة فهو الالتزام بالأهداف العامة، وبقيم، مثل

الاستقامة والعدالة. وتتضمن مجموعة القدرات المميزة للخدمة العامة: الوعي بكيفية تأثر المصلحة العامة الأوســع نطاقًا بإجراء معين، والاستعداد «لبذل المزيد من الجهد» من أجل هدف يستحق، وفهم السلوك السليم في وظائف، مثل: الإنفاق العام والتوظيف والمشتريات. وتتطور تلك القيم والمعتقدات وتنتشر بمرور الوقت، بحيث تشكل جزءًا من ذاكرة المنظمة وثقافتهــا، وعندما يجرد التعاقد الخارجي للمهام الأشــخاص والنظم التي تحافظ على تلك القيم تضيع كفاءة أساسية.

أمــا التكلفة الإســتراتيجية المحتملة الأخــرى للتعاقد الخارجي فهي خطــر فقدان ثقة الجمهور أو دعم أصحاب المصالح، إذا كانت سمعة مزود الخدمة الخارجي سيئة في شأن أو آخــر؛ وقد يرجع ذلك إلى اتضاح أن مــزود الخدمة الخارجي حقق أداءً ضعيفًا في تعاقدات سابقة في مجالات أخرى، والأخطر من ذلك اعتبار المتعاقد غير مرغوب فيه. وقد أثار ذلك مشــكلة حينما منحت الولايات المتحدة وأستراليا منحًا وعقودًا إلى جهات ذات أساس ديني بهدف تقديم المشــورة في مجــال تنظيم الأسرة، التي اتهمتها المنظــمات المؤيدة للإجهاض بتقديم مشــورة محدودة للعمــلاء. وفي المقابل، انتقدت بعض جماعــات الضغط الدينية منح هذه العقود للمنظمات المؤيدة للإجهاض. وكما سيتناول الجزء القادم، طرأت مشكلة حينما منحت إدارة الرئيس بوش عقودًا بمليارات الدولارات لشركات، مثل بلاك ووتر، للإمداد بأفراد مســلحين في العراق. وقد أدت سلسلة من الأحداث التي استخدمت فيها بلاك ووتر مــا رآه الإعلام والكونجرس قوة غير ضرورية أو غير مــصرح بها ضد المواطنين العراقيين إلى وضع جعل أي حكومة ســعت لإشراك تلك الشركة متورطة في جدل (ســكاهيل ٢٠٠٧). ولا يقتــصر الأمر في هذه الحــالات على قدرة مزود الخدمات الخارجــي على تقديم الخدمات المتفق عليها بكفاءة، بل يمتد إلى إمكانية تشــويه تعريف الخدمات بطريقة تجلب الازدراء السياسي.

ومثل تكاليف العلاقة، تتنوع تلك التكاليف الإســتراتيجية - المتعلقة بالكفاءة الأساسية والمتعلقة بالمكانة السياســية - وفقًا للظروف، ولكنها قد تفرض أحيانًا أســبابًا لعدم التعاقد الخارجي على أي نشاط، أو للتعاقد بطريقة معينة، مثل الشراكة.

المنافع الإستراتيجية:

ومن منافع التعاقد الخارجي التي يشـيع الاستشـهاد بها التأثير في التركيز الإسـتراتيجي للمنظمة، الذي يرتبط عادةً بمفهوم فصل الشراء عن تزويد الخدمات، المستوحى من منظور الاختيار العام، الذي أيده أوزبورن وجايبلر في كتابهما إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government (١٩٩٢)، والمتمثل في مبادرة الخطوات التالية التي أطلقتها المملكة المتحدة (جنكنـز وآخرون ١٩٨٨)، وفي تقرير اسـتعراض الأداء الوطني في الولايـات المتحدة (جور ١٩٩٣)، فقـد عُـدّ أن ذلك يتيح للمنظـمات الحكومية التركيز على الصـورة العامة، وترك التفاصيل التشـغيلية لمزودي الخدمات الخارجيين (أوزبـورن وجايبلر ١٩٩٢). علاوةً على ذلك، قد تؤدي عملية اتخاذ قرار بشـأن التعاقـد الخارجي وإشراك مزود خارجي بالمنظمة إلى تعريف أهدافها بدقة أعلى، وتحديد الفرص المتاحة لتحسـين العملية، وتعزيز التفاهم الداخلي المشـترك للسـياق الخارجي (كوين وهيلمر ١٩٩٤؛ انظر أيضًا هالام ١٩٩٥). ورغم ذلك هذه الفرصة ليست مقيدة بنهج التعاقدية. وقد توضح منظمة تدرس عقد شراكة مع مؤسسة أخرى أهدافها الخاصة على ذلك النحو من أجل تحسن فهم سياقها وعملياتها من خلال مثل تلك العملية.

وقـد ترتبط بالتعاقد الخارجي كذلك منافع سياسـية، على الأقل من خلال الانخراط في صـوره الأكثر تعاونيـة. وقد تعزز إحدى المنظمات الحكومية مـن مكانتها ما بين أصحاب المصالح الرئيسـيين إذا ما تبين ارتباطها بعلاقات عمل جيدة مع شركاء رفيعي المكانة (باوم وأوليفر ١٩٩٢؛ بودولني وبيدج ١٩٩٨). في عام ١٩٩٩، فرضت الحكومة الأسـترالية ضريبة جديدة على السـلع والخدمات أثارت الجدل في جزء منها؛ خشـية أن تسـتغلها الشركات باعتبارها ذريعة لتضخيم أسـعارها. واسـتجابةً لذلك، خولت الحكومة اللجنة الأسـترالية للمنافسة والاستهلاك، التي كانت تحظى بتقدير كبير لدورها القوي في القضاء على التجارة غـير العادلة، لضبط زيادات ضريبة السـلع والخدمات (بـادولا ٢٠٠٤). علاوةً على ذلك، إذا كانت المنظمة الحكومية جزءاً من شـبكة مؤثرة، فقد تسـتمد السلطة في تعاملاتها مع المؤسسات الخارجية الأخرى، خاصةً إذا كانت الشبكة تعتمد موقفًا وقائيًا تجاه المجموعات المكونة لها (هاردي وآخرون ٢٠٠٣).

إعادة النظر في التعاقدات العسكرية:

لنطبق هذا الإطار على حالة التعاقد بين القطاع الخاص والجيش الذي بدأ به هذا الفصل. توضح هذه الحالة الفرق المترتب على النظر إلى جميع المنافع والتكاليف عند التفكير في التعاقد الخارجي.

أولاً، ثبت أن نجاح التعاقد بين القطاع الخاص والجيش في العراق وأفغانستان مختلط في أحسن حالاته، حتى فيما يخص منافع الخدمة وتكاليفها. فعلى الجانب الإيجابي، امتاز هذا التعاقد بمنفعة أساسية، وهي المرونة؛ إذ أتاح للجيش ضبط قوام القوات بسرعة من خلال توفير القدرة على «التدخل السريع»، ومكن ذلك من نشر قوات عسكرية إضافية بسرعة، وكذلك تسريحهم بالسرعة نفسها دون الارتباط بالقيود السياسية والبيروقراطية على المرونة. ويمكن لشركات الأمن الخاصة توظيف أفراد يتمتعون بمهارات متخصصة، مثل اللغة والمعرفة بالمنطقة.

ولكن على الجانب السلبي، كانت شركات الأمن الخاصة في المتوسط أعلى تكلفة من القوات العسكرية الحكومية. فقد عزز ارتفاع مستوى الاضطراب في العراق وأفغانستان من الطلب على أفراد أمن، لكنه في الوقت نفسه أدى إلى ردع بعض المتعاقدين المحتملين، ومن ثم خفض إمداداتهم. وهذا أدى إلى نشوء سوق للبائعين، على سبيل المثال: عرض على الأفراد المتعاقد عليهم في كولومبيا ثلاثة أضعاف رواتبهم لقاء الانتقال إلى العراق. ومن العيوب الإضافية للخدمة، في التقدير العام للقوات المسلحة على الأرض، أن المتعاقدين كانوا أقل موثوقية بحيث عجزوا عن الظهور في بعض المواقف الحرجة.

ومن هنا، إذا تقيدنا بمنافع الخدمة وتكاليفها فحسب، بدا التعاقد بين القطاع الخاص والجيش في العراق وأفغانستان محل جدل، إن لم يمثل مسألة سخيفة بأكملها. وإلى درجةٍ ما، حُجبت مسألة التكاليف، على الأقل في بداية الأمر، في نظرة المجتمع الشائعة في أعقاب أحداث ١١ سبتمبر بأنه لا يوجد ثمن مناسب لقاء معالجة ما ترسخ في أذهان العامة بشأن التهديد الإرهابي. ومع استمرار الحرب، بدأت تكاليفها المتزايدة تحبط المواطنين والسياسيين.

وهناك أيضًا العديد من المشكلات الخطرة الأخرى المرتبطة بالاستعانة بالمتعاقدين العسكريين من القطاع الخاص، والتي زادت من تعقد التوازن ما بين المنافع والتكاليف. وارتبطت اثنتان من تلك المشكلات بجودة الخدمة التي يقدمها متعهدو القطاع الخاص، وقد تبين من الفحص الدقيق أنها ذات أهمية بالنسبة لمنافع الخدمة وتكاليفها. ومن تلك المشكلات أن أفراد الأمن الخاص عجزوا عن تبادل المعلومات وتعديل تصرفاتهم بما يتماشى مع المتطلبات العسكرية الطارئة؛ وكانت نتيجة ذلك نوبات متكررة من «النيران الصديقة»، بحيث أطلقت القوات النيران على متعاقدي الأمن الذين لم تتعرف على هويتهم أو مهمتهم. وكانت المشكلة الأخيرة مثارًا لقلق أكبر؛ فقد تصرف متعهدو القطاع الخاص لحماية كبار المسئولين أثناء انتقالهم من مكان إلى آخر بطريقة أدت إلى نفور المواطنين المحليين الذين كان الجيش يسعى إلى بناء علاقات طيبة معهم أملًا في منع انجذابهم إلى المتمردين (ومن أمثلة ذلك توجيه الأسلحة نحو المواطنين العراقيين، أو القيادة بسرعات عالية أو دون التوقف في التقاطعات). وبصورة مباشرة، كان أسلوب المتعهدين مقوضًا لإستراتيجية التحالف المعلنة لكسب الحرب.

في كلتا الحالتين، ورغم أن الآثار كانت تتعلق بالتشغيل، لكن السبب تعلق بإدارة العلاقة. وقد تركزت أعمال أفراد الجيش من القطاع الخاص على ما تحدد في عقودهم، لينفذوا مهمتهم المحددة في إطار ضيق، مثل حماية كبار الشخصيات. ويعني ذلك أنهم كانوا يتجاهلون الحاجة إلى التعاون مع قوات التحالف والمتعاطفين المدنيين. وكان من الممكن معالجة تلك المشكلة باستخدام أسلوب من اثنين لتغيير العلاقة، ويترتب على كليهما تكاليف كبيرة. أحد هذين الأسلوبين هو إعادة كتابة العقود؛ كي تلزم شركات الأمن الخاصة بالتعاون على نحو أفضل مع الجيش الرسمي، وكذلك على التصرف بحذر عند التعامل مع المدنيين. ومع ذلك، كان من السهل تحديد نوعية السلوكيات الواجبة في ظل هذا التعاون، وكان من الأرجح عقد نقاشات موسعة ومستهلكة للوقت، مما ينتج عنه تكاليف في الوقت والجهد. علاوةً على ذلك، كان متعهدو القطاع الخاص، ممن لا يخفى على أحد اهتمامهم بالأرباح، سيسعون للحصول على مزيد من الأموال نظير الالتزامات الإضافية المنصوص عليها في العقود المعدلة.

ويتمثـل الحل البديل في تلك الحالة في إعادة تشـكيل العلاقة باعتبارها علاقة تعاونية، مع تشـجيع أفراد الجيش من القطاعين العام والخاص عـلى تكوين علاقات عمل تعاونية، بـل وتمكينهـم من ذلك. وحتى مع افتراض جدوى هذا الحل، كان يسـتلزم تكاليف توجه إلى أمور، مثل: التدريب المشترك أو العمليات المتداولة، وإعادة التنظيم الهيكلي لاستيعاب التعـاون. والأخطـر أن ذلك كان من الممكن أن يسـفر عن مزيد من المشـكلات، فقد بدأ الجنود في مقارنة الرواتب والمعدات، وظهرت مشكلات تتعلق بالسلطة التشغيلية.

وقد كانت هناك أيضًا مشـكلة أكبر تتعلق بإدارة العلاقة، وهي انتشـار حالات الإهدار، والاحتيال، وسـوء المعاملة. وقد قدر تقرير لجنة الكونجرس لعام ٢٠١١ أن قرابة ١٧٧ مليار دولار أمريكي قد أنفقت على الخدمات العسكرية المتعاقد عليها في العراق وأفغانستان منذ غزوهـما لأول مـرة العقد الماضي، وضـاع ما يصل إلى ٣٣ مليـار دولار (أو أكثر) في الإهدار، الاحتيال، سـوء المعاملة. وأوصت اللجنة بسلسلة موسعة من التدابير لمكافحة التبديد، من بينها قياس جهود المسـئولين الموجهة لإدارة المتعاقدين، دمج التعاقد في العمليات الروتينية، إنشاء مديريات تعاقدية تابعة لمكتب هيئة الأركان المشتركة، غير ذلك من التوصيات الإضافية. ولا داعي للإشارة إلى أن تلك المتطلبات تحتاج إلى وقت وجهد، إضافةً إلى تكاليف العلاقة.

وأخـيرًا، كانت هناك منافـع وتكاليف من حيث الإسـتراتيجية. أما المنفعة الأساسـية فقد كانت قلة المشـكلات السياسـية التي اكتنفت إرسـال متعاقدين من القطاع الخاص، ممـن يعملون بهدف تحقيق الربح، إلى خارج البلاد، وذلـك بقدر أكبر من تعريض الأفراد العسـكريين المجندين لـلأذى (أفانت ٢٠٠٧). وقد ازداد الميل إلى ذلك الرأي مع اسـتمرار الحرب وازدياد عدد القتلى.

على الصعيد الآخر، هناك اهتمام متزايد بشأن الاستعانة بأدوار المرتزقة «التي ترتكز على المهمـة». ومع تزايد تكرار الحوادث التـي قتل فيها مرتزقة عن طريق الخطأ، أو عن عمد في بعض الأحيان بعض المدنيين أو أصابوهم في ملابسـات يشـوبها الشك، بدأ شعور بالقلق يسـاور بعض الضباط العسـكريين المحترفين، حيال نشر القوات التي تتمتع بقوة عسكرية فتاكة، دون الخضوع للمسـاءلة اللازمة. ولكن في واقع الأمر، يمثل ذلك إساءة استخدام لما كان يبدو اختصاصًا أساسيًا للعسكرية نفسها.

في النهاية، صاحب هذا المزيد من التكاليف الإستراتيجية؛ إذ يرى البعض أن ربط هذا ببعض مزودي الخدمات بالقطاع الخاص يضر بالسمعة، وهو ما اشتهرت به شركة بلاك ووتر (Blackwater) باعتبارها أبرز مثال على هذا (سكاهيل ٢٠٠٧). لذلك، فلا عجب أنه بنهاية العقد، شاع التشكيك في خصخصة القوات العسكرية على النحو المبين في تشكيل لجنة الكونجرس بشأن التعاقدات إبان الحرب Congressional Commission on Wartime Contracting.

يوضح الجدول (٢ - ٣) الأنواع المختلفة من التكاليف والمنافع، وذلك إلى جانب أمثلة من حالة التعاقدات العسكرية.

الخلاصة:

بدأت موجة الخصخصة الأولى التي اجتاحت كل أرجاء العالم منذ ثمانينيات القرن الميلادي المنصرم بناءً على بعض الاتجاهات الأيديولوجية. فقد أصبحت فكرة أن الشركات الخاصة قد تتفوق على أداء المؤسسات والمنظمات الحكومية في تقديم الخدمات أمرًا مسلمًا به. ومع ذلك، كافح المديرون الحكوميون مع واقع تنفيذ هذه الإصلاحات، ليجدوا صورة أحادية اللون وأقل وضوحًا، فقد بدا التعاقد الخارجي حلًا جيدًا في بعض الأحوال، ولكن ليس في الأحوال الأخرى. فسواء أسندت منظمة حكومية أعمالها لأي جهة خارجية أم لا، فالأمر يتوقف على الظروف المحيطة، ولاسيما، إذا كانت المكاسب من وراء ذلك تتجاوز التكاليف بكثير. إن تقييم هذه المنافع والتكاليف ليس مجرد مسألة مقارنة سعر تقديم الخدمة من الشركة مع سعر تقديمها من مورد أو مزود خارجي. ولا تكفي أيضًا الأخذ في الاعتبار مكاسب الخدمة، من حيث الفاعلية أو الحقوق أو الجودة؛ وإن كان من السهل حساب هذه العوامل بسهولة، وهذا بيت القصيد في أغلب الأحوال.

لقد ساعد هذا الفصل في تناول جميع تفاصيل مصادر الكسب من الخدمات، أو توفير التكاليف التي تدعم المزايا المحتملة والمتوقعة من التعاقد الخارجي بمزيد من الدقة. وقد ساعد أيضًا على استكشاف اثنين من العوامل الأخرى التي يتعين وضعها في الاعتبار؛ الأول هو مكاسب المنافع والتكاليف التي تصحب العلاقة مع مزود الخدمة الخارجي.

ثمة منافع محتملة للعمل مع الآخرين ومن خلالهم، مثل فوائد التضامن، ولكن التكاليف، في واقع الأمر، تمثل الجانب الأكثر أهمية؛ وذلك، بكل بساطة، نظرًا لاختلاف مصالح أطراف العلاقة، إضافةً إلى ضرورة توفر الآليات اللازمة لضمان اتساق التصرفات التي يتخذها كل طرف مع متطلبات الطرف الآخر. وقد ترتفع تكاليف هذه الآليات ارتفاعًا هائلًا. وبصفة أكثر شمولاً، فإن التعاقد الخارجي قد يؤثر في الموقف الإستراتيجي للجهاز الحكومي، وقدرته الحالية على أداء مهمته وموقفه السياسي.

الجدول (٢-٣) منافع وتكاليف التعاقد الخارجي

النوع	المنافع		التكاليف	
	عامة	أمثلة التعاقدات العسكرية	عامة	أمثلة التعاقدات العسكرية
الخدمة	الفاعلية الكفاءة العدالة الجودة	المرونة/القدرة على التدخل السريع مهارات المختصين	سعر الشراء	ارتفاع تكلفة العمالة مقارنةً بالجهات العسكرية الحكومية المتعاقدون لا يمكن الاعتماد عليهم
العلاقة	وضوح نوع العلاقة فوائد التضامن	-	تكاليف تحديد الخدمة تكاليف اختيار مزود الخدمة تكاليف التأكد من تقديم الخدمة تكاليف الأداء الجيد من مزود الخدمة	بعض العقود تؤدي إلى: الافتقار إلى التنسيق الذي يؤدي إلى وجود «نيران صديقة» استبعاد المقاولين للسكان المحليين وحدوث فاقد والاحتيال وإساءة استخدام الصلاحيات الممنوحة لهم بسبب: ضعف المواصفات والمتابعة ضعف المنافسة
إستراتيجي/ تنظيمي	بلورة التركيز الإستراتيجي المنافع السياسية توزيع المخاطر	يسهل بكثير من الناحية السياسية أن ترسل المتعاقدين إلى ميدان الحرب	الافتقار للكفاءات الأساسية (القدرات الفريدة والمتميزة ومعرفة بقوة الرأي العام والاعتمادية المتبادلة والقيم) الموقف السياسي	استخدام المرتزقة في أدوار «حيوية بالنسبة للمهمة». أضرار تلحق بالسمعة من جراء الاحتكاك بالمقاولين المشاكسين

الفصل الثالث
الدوافع والآليات: ما يطلبه مزودو الخدمة الخارجيون من المنظمات الحكومية

من سـيتحمل نتيجة أخطـاء التنبؤ بالطقس؟ إذا طبق عمدة موسـكو يوري لوزكوف طريقته، سـوف يُغرّم مسئولو الطقس عندما يخطئون في تنبؤاتهم (فين ٢٠٠٥). لقد استاء العمدة من تقديرات مكتب الطقس الفيدرالي، فقد موّل تأسـيس مكتبًا محليًا عام ١٩٩٩، ولكن عندما فشلوا في التنبؤ بالتوقيت الدقيق لعاصفة ثلجية قوية أحدثت أضرارًا جسيمة في موسـكو عام ٢٠٠٥م، هدد بالبدء في تغريمهم نظـير تلك التقديرات الخاطئة. وردًا على هـذا، ذكر رئيس مكتب الطقس أن من دواعـي سروره أن يدفع الغرامة، إن وافق العمدة أن يعطيهم حافزًا عن كل مرة يصيب فيها التنبؤ، وهذا يحدث بنسـبة ٩٠ - ٩٩ بالمائة من الحالات.

تعكس تصرفات العمدة وردة فعل رئيس مكتب الطقس الافتراضات اليومية بأن تطبيق نظام المكافآت والعقوبات سـوف يؤثر في السـلوكيات والأداء، مما يشير أيضًا إلى المشكلات الفعليـة للقيام بذلك. في حالة صحة هذا الافتراض، فإن تطبيق الغرامات أو منح المكافآت المالية ينبغي أن تثمر عن وصول مكتب الطقس إلى تقديرات أدق. في حالتنا هذه، يفترض أن مكتب الطقس بموسكو لم يبذل ما في وسعه عند وضع التقديرات؛ ومن ثم فإن تغريمهم سـوف يزيد من احتمالات صحـة تقديراتهم. ولكن هل تؤدي الغرامـات في الحقيقة إلى مقاومة الفهم غير الدقيق لطبيعة الطقس؟ وعلى نفس القياس، هل تشجع المكافآت مكتب الطقـس على الوصول إلى تقديـرات صحيحة في أغلب الأحوال، وكيـف يمكن تطبيق ذلك بالفعل؟

في هذا الفصل سوف نستعرض كيف يمكن للجهات الحكومية أن تحث مزودي الخدمة الخارجيين على المشـاركة في تقديم الخدمة. ويتضمن ذلك ممارسـة التأثير، والذي أجريت بشـأنه الكثير من البحـوث. وهناك مثال قديم يعد غاية في التأثـير قدمه كلٌّ من فرينش

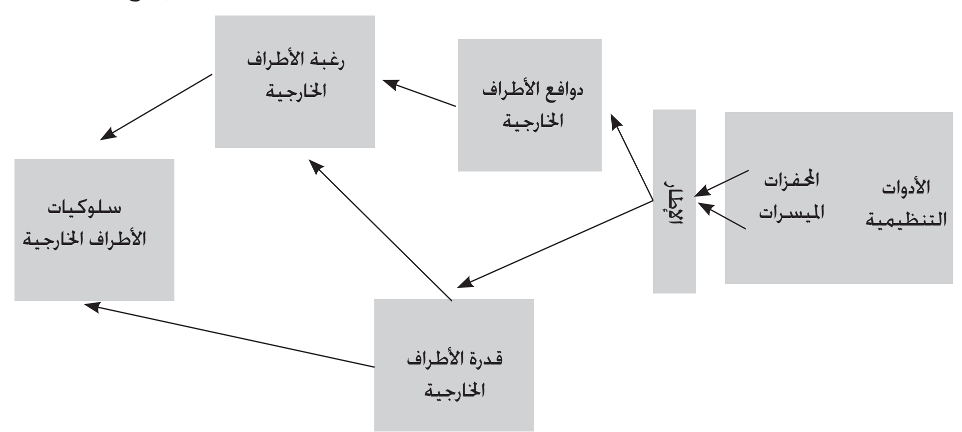
ورافين (١٩٥٩) اللذين حددا خمسة «أسس للقوة الاجتماعية»، وهي: قوة المكافأة، وقوة الإجبار، والقوة التشريعية التي يؤمن الشخص الأقل قوة بأنه يتعين عليه أن يذعن لها لأن محاولة التأثير قد تكون ملائمة، وقوة المرجعية بناءً على جاذبية الشخصية صاحبة النفوذ، وقوة الخبرة. لقد كان هذا المخطط مفيدًا للغاية في تحليل المواقف التي تنطوي على القوة، ولكن يكتنفه نوعان من العيوب في سياقنا هذا: العيب الأول، ينصب تركيز هذا المخطط بصفة أساسية على العلاقات الشخصية، أو العلاقات داخل المنظمة؛ إذ لا تشمل أسس القوة كافة عناصر المعاملات بين المنظمات في الاعتبار. العيب الثاني، لا يعطي نموذج فرينش ورافين الكثير من المعلومات عن آليات التأثير، أي كيف تؤدي أسس القوة الخاصة بها – أو ما نطلق عليه «الأدوات التنظيمية» – إلى سلوكيات من جانب الطرف المتأثر. وهذا ما يدفعنا إلى طرح تفاصيل أكثر تعقيدًا تقوم أثر الأدوات التنظيمية في سلوك مزودي الخدمة بدور الوساطة من خلال: أولًا كيفية صياغة تلك الأدوات، ثانيًا، دوافع مزودي الخدمة، ثالثًا، عوامل على مستوى المنظمة.

وبصورة أشمل، فإن الحجة هنا هي أن ميل الأطراف الخارجية للإسهام يدل على رغبتهم وقدرتهم على القيام بهذا الأمر (انظر الشكل ٣-١). تتأثر الرغبة بدوافع الأطراف الخارجية للإسهام - وهي الدوافع الأساسية لسلوكياتهم - التي تتأثر بدورها بالمحفزات التي توظفها الجهات الحكومية لتشجيع الأفراد والمنظمات على تقديم الخدمات. وهكذا، فإننا نميز هنا بين المحفزات: الأدوات التي تلجأ إليها منظمة القطاع العام، والدوافع: اتجاهات من يتم تحفيزهم. تعزز الميسرات قدرة الأطراف الخارجية على الإسهام، فمن خلالها تستطيع المنظمات الحكومية تيسير الأمر عند أي مستوى من مستويات الرغبة، حتى يسهم مزودو الخدمة الخارجيين في أهداف هذه الجهة.

ومع ذلك، فهذه ليست نهاية القصة. لقد ألقت الجهود الأولية التي بذلها سيمون (١٩٥٧) وآخرون بشأن «من يفتقرون إلى المعرفة» ممن يرضون بهذه الحالة، بدلاً من الاستغلال الأمثل وأفكار أخرى حديثة عن كيفية «دفع» المواطنين والمنظمات نحو السلوكيات المطلوبة اجتماعيًا؛ الضوءَ على كيفية توسيط أثر المحفزات والميسرات من خلال طريقة «تصنيفهم» تحديد الإطارين، كيف يراهما مزودو الخدمة (تيرسكي تافرسكي

وكانيمان ١٩٨١؛ ثياينسانســتاين ٢٠٠٨). على سبيل المثال، قد يظهر الدافع نفسه بطريقة مختلفة وذلك على حســب تصنيفه على أنه «هدية» أو دفعة إجبارية. ومن ثم، لا يوجد توافــق دقيق بين المحفزات وآثارهــا على الدوافع. لذا، فإن فهم كيفيــة تفاعلها للتأثير في السلوك يعد أمرًا محوريًا لفهم العلاقة مع مزودي الخدمة الخارجيين. لذا، فإننا في الغالبية العظمى ســوف نــدرس دوافع الأفراد، وكيفيــة تأثرها بالتصنيف. ومع ذلك، فإننا ســوف نتناول أيضًا كيفية توسّط المؤسسات لهذه المحفزات.

شكل (٣-١): العناصر الأساسية لأسباب تعاون الأطراف الخارجية على الإنتاج



لماذا ندرس الدوافع؟

تعد الدافع ذات أهمية في فهم سلوك أي الجهات الفاعلة في أي نظام (انظر بيري وبورتر ١٩٨٢: ١٩٨٩ فــري وجيجين ٢٠٠١؛ لو جرانــد ٢٠٠٣؛ فيهر وجينتيس ٢٠٠٧)، وذات أهمية خاصة عندما تعتمد المنظمات الحكومية على أطراف خارجية للاشــتراك في تقديم خدمات عامة، أولاً، حقيقة أن مزودي الخدمة «خارجيون» تعني أن أدوات الإدارة الخاصة بالهيكل الإداري، وتلك الأدوات شــائعة الاســتخدام في علاقة العمل - مثل: التعليمات الإشرافية، أو إعــادة الهيكلة التنظيميــة، أو إعادة تصميم العمل، أو الترقيــة، أو إعادة التعيين - لا تتاح كثيراً للأجهزة الحكومية. وبدلاً منها، قد يلزم الأمر أنماطاً مختلفة من التأثير لتفعيل دوافع الأطراف التي تعمل مع الحكومة.

ثانيًا، إن الدوافع أكثر تعقيدًا من أسـلوب العصا والجزرة الذي شـاع في الأساطير، ومن أجل تلك المدارس الفكرية المبنية على الاقتصاد التي كان لها بالغ الأثر في الإدارة والسياسـة العامة في الآونة الأخيرة. ولكي نفهم الدوافع الفعلية التي تحرك مزودي الخدمة الخارجيين، نحتاج إلى فهم متشعب ومتعمق للدوافع والمحفزات. ودون ذلك الفهم، لا تقتصر المخاطر على انخفاض فعالية أداء مزودي الخدمة الخارجيين عما قد تكون عليه فحسب، ولكنه قد يسوء الأمر عن تقديم الخدمة من داخل المنظمة.

ثالثًـا، يكون لـدى مختلف مزودي الخدمة مزيج مختلف مـن الدوافع وتختلف طرق استجابتهم للإغراءات والآليات المتنوعة. وبدلاً من الاعتماد على منهج واحد يجمع بين كل الأغراض، فإنه من الضروري تصميم مزيج يلائم الظروف المحيطة للتأكد من «الملاءمة» بين الشـخص والمنظمة (انظر ليزينك وشتايجين ٢٠٠٨). وإذا اعتقدنا أن الأطراف الخارجية لا تهتم إلا بأنفسها، على سبيل المثال، ثم بالمنافسة، فإن العقوبات والمكافآت سوف تشجعهم على العمل مثلما تريد المؤسسات الحكومية تمامًا. ومع ذلك، إذا رأينا أن الأطراف الخارجية تدخل في علاقة بناءً على قاعدة تحفيزية تحمل طابع القطاع العام، سـوف تحتل أسـاليب الشراكـة أهمية كـبرى في تصميم نظـم تقديم الخدمات وتشـغيلها (انظـر، للمزيد من المعلومات، لو جراند ٢٠٠٣). ومن ثم يعد احتكاك الدوافع والمحفزات، أمرًا محيرًا.

الإنسان بطبيعته اقتصادي، ويهتم بمصالحه، وبالدوافع الخارجية:

لقـد ظل الوضع الافـتراضي لإدارة الخدمة العامة طيلة العقـود الماضية هو افتراض أن النـاس يهتمون بمصالحهـم ويعظمون منفعتهم. وهذا الافتراض يسـتمد قوته من الجدل الأسـاسي الذي شـاع عن العقلانية الغربية، وكما كتب آدم سـميث في كتابه (ثروة الأمم): «لن نحصل على طعامنا من إحسان الجزار أو مصانع الجعة أو الخباز، وإنما من اهتمامهم بمصالحهـم» (١٩٨٦: ١١٩). والنموذج الأول الذي يمثل هـذه الطريقة من التفكير هو أن الإنسـان بطبيعتـه اقتصادي، وأنه «مخلوق خرافي» أخذ على عاتقـه بناء الاقتصاد (ليفيت وليست ٢٠٠٨: ٩٠٩).

إن فرضية أن الإنسـان بطبيعته اقتصادي تعد المركز الذي يدور في فلكه علماء الاقتصاد الكلاسـيكيون الجدد ونظرية الاختيار الرشيد، فهو عقلاني لأنه يسعى لتعظيم الفوائد التي

تعود عليه، وهذا يعني اختيار «المزيج المفضل من المنافع والتكاليف»، وهو معني بمصالحه بحيث يتخذ قراراته منفردًا، ويحسب دون جهد المكاسب والخسائر المصاحبة لمختلف مسارات العمل (انظر فريدريكسون وسميث ٢٠٠٣؛ وطالبوت ٢٠٠٥؛ وفيهر وجينتيس ٢٠٠٧؛ وليفيت وليست ٢٠٠٩). وقد أثر هذا النموذج من السلوكيات البشرية على فهمنا للإدارة العامة عبر العقود القليلة الماضية، كما أثر على إصلاح القطاع العام في مجالات عديدة[١].

إن حمل ذلك الإنسان ذو الطابع الاقتصادي على التصرف بالطريقة المرغوب فيها مسألة تتعلق بالتطرق إلى الدوافع الخارجية. في هذا السياق، فإن التصرف بالطريقة المطلوبة (على سبيل المثال، وذلك بأداء المهمة المتعاقد عليها) يعني «الحرمان من المزايا» للشخص الذي يحصل على الحافز، ومن ثم سوف يكون قد مني بضياع الوقت أو الجهد، ولذلك فهو يحتاج لتعويضها للمدى الذي يتجاوز هذه الخسائر. وهكذا، فإن المكافأة تكون أمرًا عرضيًا بالنسبة للمهمة المكلف بها. على سبيل المثال، قد يرى عامل المصنع راتبه على أنه هو السبب وراء قضائه ما يقرب من ٤٠ ساعة في الأسبوع متحملاً كل مشقة العمل على خط الإنتاج، ويستطيع العامل بهذا الراتب أن يستمتع بحياته خارج العمل بصحبة أسرته، أو أن يتابع اهتماماته الترفيهية وأنشطته المتعددة التي تخدم مصلحته[٢]. وقد يقضي تلميذٌ في مدرسة وقتًا طويلاً يجتهد في الاستذكار بجد لأنه يعرف أن هذا هو السبيل الذي سوف يمنحه المكافأة لقاء تحقيقه درجة عالية في الاختبار المقبل. كلاهما يشارك في هذا العمل للحصول على مكافأة عارضة عن المهمة الفعلية التي يضطلعان بها.

علاوة على ذلك، هناك علاقة طردية بين المكافأة والجهد؛ فكلما زادت المكافأة، زاد الذي يبذله الإنسان الذي يتمتع بالطبيعة الاقتصادية (ريزون وتيسديل ٢٠٠٨؛ إيرلي وآخرون ٢٠٠٩). وتدور جميع الاتجاهات الاقتصادية عن الحوافز والعقوبات بصفة أساسية حول توقع هذه العلاقة أو إدارتها، بما يطرح سؤالاً مهماً هو: ما مقدار الجهد اللازم للحصول على مستوى معين من المكافأة؟ وهذا دون طرح سؤال آخر، وهو ما يطلق عليه علماء السلوك عنصر التوقع. لا يجب أن تكون المكافآت ذات قيمة للشخص الذي يسعى وراء الحافز فحسب، بل يلزم أن تكون هذه المكافآت أيضًا مؤكدة؛ فمزود الخدمة يحتاج إلى رؤية ما

يمكــن أن يطلق عليه «رؤية واضحة» بين العمل والمكافــأة. إن لم يطمئن مزود الخدمة إلى أن هناك مكافأة ثمينة سوف تنجم عن أداء المهمة، عندئذٍ لن يكون للحافز أي أثرٍ يذكر.

الآراء الانتقادية الثلاثة:

تتمثل قوة هذا النموذج - بســاطته - في ضعفه أيضًا. وبينما يمثل منطق أن الإنســان يتســم بالطابع الاقتصادي، هو أصل قيم في تصميم النماذج الاقتصادية؛ فإن «هذا الإنسان المثالي يســمه عيب معوق: أنه غير موجود!» (أولبير وســونيرون ٢٠١٠: ٣٩). ماذا لو كان الفرد غير رشــيد، ويسعى فقط لتحقيق مصالحه الشخصية، وبدلاً من هذا، أو بالإضافة إلى هذا، تحركه الدوافع أخرى؟ لقد دفعت هذه الأسئلة إلى انتقاد منطق أن الإنسان ذو طابع الاقتصادي، وهو ما يشــير إلى ضعف تفســيره للســلوك البشري (فري ومير ٢٠٠٢؛ ويمكنك الاطــلاع عــلى ما جاء به نج وتســينج ٢٠٠٨). وبينما تجاهلها مجــال الاقتصاد على الأقل، أو قلل من شــأنها على الأكثر، فقد ركز العلماء في النظم الأخرى بصورة هائلة على النطاق الأوسع للدوافع (أولبير وسونيرون ٢٠١٠). وسوف نعرض هنا ثلاثة آراء انتقادية، يعمل كل واحد منها على تقويض هذه المثالية. ولا يحل أي منها، في حد ذاته، لغز الحافز؛ وكل منها محدود في حد ذاته. ومن ثم، فإننا نختتم هذا القسم بمخطط أكثر شمولية.

العمل نشاط ممتع:

يكمن في قلب نظرية الدوافع الخارجية الافتراض بأن السلوك الذي يسعى إليه مزود الخدمة مزعج الأســاس، كــما أن مجرد عرض مقابل مادي يدل على أننا نقدم «رِشــوة» للناس من أجل ممارسة أنشطة مملة، أو شاقة، أو مزعجة، أو مهينة، وهي تلك الأنشطة التــي «لا تحقق أي منفعــة». ولكن الواقع هو أن العمل لا يكون مزعجًا بالضرورة، بل إن الكثيرين يستمتعون بأعمالهم في حد ذاتها ويشعرون بالرضا عنها، ومن ثم لا يكون المقابل المادي بالنســبة لهــم أهم دافع في تصرفاتهــم. وهذه الظاهرة يطلــق عليها المتخصصون في علــم النفس الدوافع الداخلية[٣]، والتي تنطوي على إشــباع حاجاتهم للقيمة الذاتية أو الإنجازات، أو للنمو الشخصي والتنمية الذاتية[٤]. وعندما تصبح الوظائف بالنسبة لهم أكثر إمتاعًــا، وعندما يكون العمل متنوعًا ومفيدًا، ويتمتع فيه الموظفون بمزيد من الاســتقلالية

ويحصلون على تعليقات على ما يقومون به من عمل بصورة دورية، وعندما يمكنهم من ممارسة المعرفة والمهارات، تزيد فرص تحقيقهم لحاجاتهم للنمو (هاكمان ولاولر ١٩٧١). ومثلما تقدم الوظائف داخل المنظمات الحافز الداخلي، تستطيع أدوار مزودي الخدمة الخارجيين، مع ثبات العوامل الأخرى، فمن المرجح أن يلتزموا بمهامهم، إذا ما أشبعوا الحاجات الداخلية. على سبيل المثال، يجد طاقم عمل مكتب الطقس بموسكو الإشباع في تطبيق أساليب التنبؤ، وإيجاد أنماط للطقس حيث ترد البيانات المجمعة من مراكز المراقبة؛ ومن ثم تُحسب نتائج الطقس بنجاح. لذا يمثل نجاح التنبؤ مكافأته في حد ذاته.

وتتحدى فكرة الدافع الداخلي افتراض أن الإنسان يتمتع بالطابع الاقتصادي ولا يجد ما يحفزه إلا باستخدام المكافآت الخارجية، فإنسان أكثر تعقيدًا بكثير. ولكن هذه الفكرة لها تحدياتها الخاصة: كيف يمكننا، من خلال المشاهدات، أن نحدد السلوكيات التي يمكن ربطها بالدوافع الداخلية، بدلاً من الخارجية، على سبيل المثال (فري وجيجين ٢٠٠١)؟ ويمكن العودة لمثال الطالب المجتهد، فهل يتمتع هذا الطالب الحافز لتحقيق درجة أعلى (الدوافع الخارجية)، أم أنه يريد أن يتعلم فقط من أجل التعلم نفسه (دوافع داخلية) (كريبس ١٩٩٧: ٣٦١)؟

ولكن بسبب أنه من الصعب تقرير ما إذا كان الحافز داخليًا أم خارجيًا، فذلك لا يعني أنه غير موجود. ومع ذلك، فإنه غير مسئول عن الصورة الكلية، ونحن نحتاج إلى أن نأخذ في الاعتبار العوامل الأخرى كافة، من أجل كسب مزيد من الفهم الدقيق.

السياق الاجتماعي وموافقة الأقران أو الضغط الذي يمارسونه:

تتجاهل الاعتبارات الذاتية والمصلحة الشخصية للإنسان ذي الطابع الاقتصادي السياق الاجتماعي لهذا الشخص. في واقع الأمر، فإن الهياكل الاجتماعية لها تأثير على جانب كبير من الأهمية على كيفية تصرف الأفراد، فيميل الغالبية العظمى من الأفراد إلى الدخول في العلاقات التي تكتسب طابع المعاملة المشروطة بالمثل – أي سأكون لطيفًا، وإذا ما كنت لطيفًا، عندئذ سأكون لطيفًا في المقابل؛ مما يؤدي إلى تكوين التقاليد والأعراف من خلال الاحتكاكات الاجتماعية المتكررة (ريجي وتيل ٢٠٠٤؛ فيهر وجينتيس ٢٠٠٧). كما أن تأثير

العوامل الخارجية يؤدي إلى نموذج بديل لفكرة أن الإنسان يتمتع بالطابع الاقتصادي، وهو ما يفسر اختلاف السـلوك البشري. كما أن فكرة أن الإنسان اجتماعي بطبعه تعطي وزنًا لا بأس به للموافقة الاجتماعية لمن حوله؛ فهو يتمتع بالاحترام والتقدير وصحبة الآخرين، كما أنـه يحاول أن يتجنب الكره أو النفور (بيناباو وتيرول ٢٠٠٦). وهكذا، قد يتشـارك الأفراد مسـاعيهم الجماعية، ليس من أجل الوصول إلى المصالح الشـخصية، وإنما رغبةً في الانتماء للمجتمـع ونيل الاحترام، فالإنسـان يريـد الحب والقبول من الآخريـن، بصرف النظر عن أي «تكاليف» يتكبدها من الوقت والجهد المبذولين في مقابل المشـاركة (أولسـون ١٩٦٥). لذا، من الممكن تحفيز الأشـخاص من خارج المنظمات الحكوميـة بالانتماء الاجتماعي، أو بالضغوط التي يمارسها الأقران للمشاركة في أي نشاط، وإن أضر بمصالحهم الشخصية المادية.

السلوكيات المراعية للآخرين والقيم الهادفة:

يكتسـب الأفراد الأعراف والقيم، من المحيـط الاجتماعي، ويحافظون عليها أيضًا، وهي هادفة أو معبرة بطبيعتها، وتأتي نتيجة الاهتمام بالآخرين أو الأغراض غير الشـخصية، مثل الاعتقـاد بـضرورة حماية البيئة، أو ضرورة دعـم الفقـراء، أو ضرورة محاربة الإرهاب، أو أهمية تحذير الجماهير في موسكو في حالة الطقس السيئ (ريسون وتيسديل ٢٠٠٨). يمكن للأفراد مشـاركة هذه القيم الهادفة حتى ولو كان ذلك مخالفًا لمصحالهم الشـخصية. على سـبيل المثال، قد يقدم شـخص يحقق دخلًا مرتفعًا الدعم لنظـام الضريبة التصاعدية على الممتلكات، حتى وإن سدد الضرائب أكثر من ذي قبل، وهذا ما يطلق عليه إيتزيوني (١٩٨٨) اسم «البعد الأخلاقي».

وليـس من المدهـش أن غالبية الاقتصاديـين يقاومون هذه الظاهـرة، حيث إنها تصل إلى أعماق النموذج السـلوكي الذي يتبعونه، فيصفونها على أنها «تكتسـب سـمة الإيثار»، ويصفونها على أن لها أثر «الشـمعة التي تحترق من أجـل الآخرين» الذي يأتي من العمل بصالح المجتمع (بيزلي وجاتاك ٢٠٠٣: ٢٤١). ويقلل بعض الكتاب من أهمية القيم الهادفة والإيثـار المصحوبة بغرض؛ لأنها تتسـم بالأنانية، ويحتجون على هـذا بأن الأفراد يحصلون على عوائد نفسـية من تصرفاتهم (داونز ١٩٥٧). ومع وجود المتطوعين، على سـبيل المثال، يسـتطيع أي شـخص أن ينظر إلى دوافع الإيثار ببسـاطة على أنها حالة يكون فيها المتبرع

الفــردي أفضــل حالاً بكثير؛ لأنه يتلقى المنفعة من ســعادة الآخرين (فيريس ١٩٨٤: ٣٢٩). ولكن يعد هذا حجة دائرية حيث تعزى المصالح الشــخصية إلى أي سلوك (طالبوت ٢٠٠٥؛ انظــر أيضًا فيهر وجينتيــس ٢٠٠٧؛ ألفورد ٢٠٠٩): إنها فقط طريقــة رائعة لتقول بها إن الأفراد يفعلون ما يفعله غيرهم. ومن هذا التعريف، من غير الصحيح أن الفرد لا يســعى إلى تعظيم منفعته (ثورو ١٩٨٣: ٢١٧) (انظر أيضًا باتسون ١٩٩١). ويوظف الآخرون الإيثار بطريقة ثنائية للإحاطة بكل شيء، باستثناء المصلحة الشخصية، مما خلق علاقة عكسية بين ذاتية الفرد والإيثار (مارجوليس ١٩٨٢؛ لو جراند ٢٠٠٣).

والحقيقة الراســخة هي الشــك بأن هذا حافز أقل قوة من الحوافز والعقوبات العملية البحتــة. ولكن تكمــن التداعيات، بصوت هامس، في أنه من غير الواقعي إلا أن تتوقع عند الاختيار بين المكسب المادي والشــعور اللطيف، الذي يأتي من القيام «بالأشياء الصحيحة»؛ أن الأفراد سوف يختارون المكاسب المادية. ولكن وضع الإيثار في هذا الإطار بهذه الطريقة يغفل عن فهم كافة الفروق التي لا تكاد تذكر (هوجيت وآخرون ٢٠٠٦). أولًا، قد لا يكون توزيع الموارد بين الشــخص والآخرين الاعتبار الرئيــسي في القيم الهادفة. وقد يركز الأفراد، بــدلاً من ذلك، على توزيع الموارد بين الآخرين - على ســبيل المثــال، الاهتمام بالفجوة بين الأغنيــاء والفقراء في بلدان العالم الثالث، كما أنه ليس بالضرورة أن يكون توزيع الموارد هو الشــغل الشاغل، وإنما قد يكون الاهتمام بالعلاقات المثلى بين الشخص والآخرين، أو بصورة جوهرية بالعلاقات بين الآخرين. يهتم الأفراد بما إذا كانت الإجراءات اللازمة قد طبّقت في إجراءات التقاضي، أو ما إذا استشير المواطنون في اتخاذ القرارات حيال أولئك الذين يؤثرون فيهم، أو ما إذا كانت حقوق الإنسان تلقت الدعم اللازم في البلدان الأخرى.

ثانيًــا، يتمتع الأفــراد على اختلافهم بقيم هادفة مختلفة تتشــكل بفعــل عوامل، مثل الطبقــة الاجتماعية أو الوظائف المهنية أو الاعتبــارات العرقية. وهكذا، فإن الطبيب على ســبيل المثال، نتيجة للتدريب المهني والاحتكاك العملي مع أقرانه من ذوي المهنة نفســها، يوافق على مبادئ قســم أبقراط، ويســتنبط من ذلك مجموعة معينة من المعتقدات حيال طبيعــة أولويات نظام الصحــة العامة، وما ينبغي أن تكون عليه، ولأن هذا قد يتعارض مع مصلحته الشخصية الاقتصادية؛ فقد يحيد أيضًا عن القيم الهادفة لدى المواطنين الآخرين.

ثالثًا، ليســت القيم الهادفة دائمًا قيمًا حميدة أو «لطيفة». من هذه القيم على ســبيل المثال، الوطنية، حيث يشــمل اعتزاز الفرد ببلده الالتزام الإيجابي تجاه كيان واحد متكامل، وفي أوقــات الحرب قد يصل هــذا الاعتزاز إلى المخاطرة بحياتــه بالانضمام للجيش. ولكن هذه الوطنية ليست مقابل لا شيء، حيث يطلق عليها «الملاذ الأخير للأوغاد»، فبالإضافة إلى التصرفــات الأخرى التي تراعي المواطنين الآخرين، لكنها قد تشــمل إهانة مواطني البلدان الأخرى أو اضطهادهم، أو حتى قتلهم (جونسون ١٧٧٥ في أجاسي ١٩٧٤)، ولكن «الآخرين» ليسوا كتلة غير مميزة ممن يتوقعون النوايا الحسنة.

رابعًــا، للحصــول على كل ما لا يمت للمصلحة الشــخصية بصلة تحت مســمى الإيثار، ســوف يفوت الفرد فروق هامة جدًا بين القيم الهادفة والدوافع الداخلية والحاجة للانتماء الاجتماعــي، وهما ظاهرتان مختلفتــان فعليًا[٥]؛ إذ تتكون القيــم الهادفة من مزيج معقد ومختلــف من الاهتمامات، ويمكن وصف أجزاء منها فقط على أنها تتســم بالإيثار. علاوة على ذلك، فهي ليس مشابهة للدوافع الأخرى، مثل الدوافع الداخلية أو الدوافع الاجتماعية.

في واقع الأمر، بينما يجادل بعض العلماء بشأن الاحتمالات النظرية للإيثار والقيم الهادفة، هنــاك الكثير من الأدلة الكافية على أن هذه الاهتمامات تبدو ضخمة ضمن الدوافع اليومية للأفراد. لطالما كان هذا الأمر معترفًا به في مختلف المجالات، مثل علم النفس وعلم الاجتماع والإنســانيات والعلوم السياســية، ولكن المثير للدهشــة استكشــافها أيضًا في مجال الاقتصاد السلوكي، وحتى بعيدًا عن العلوم الاجتماعية، في مجالات مثل الأحياء وطب الأعصاب[٦].

مخطط الدوافع:

سلف انتقاد فكرة أن الإنسان ذو طابع اقتصادي، ووُجد أنها فكرة ناقصة؛ لأن مفهومها ضيق للدوافع المعقدة الكامنة داخل الإنســان. ولقد بحثنا عن ثلاثة أســس أخرى للدوافع بالإضافةً إلى الدوافع والمصالح الشخصية المادية، ووجدنا أن هناك مخططاً كاملاً يقر بأربعة أنواع من الدوافع التي يربط الناس القيمة في كل منها بشيء مختلف:

١. المصلحة الشخصية المادية: حيث يقدر الأفراد العوائد المادية الخارجية أو يتجنبون العقوبات.

٢. الدوافع الداخلية: وهي التي يكتسب فيها الأفراد الإشباع اللازم من أداء العمل، أو تنفيذ المهمة نفسها.

٣. السلوكيات الاجتماعية: وهي التي يكتسب فيها الأفراد الإشباع من الإحساس بالانتماء للمجتمع، أو التأييد من الأقران.

٤. القيم الهادفة: هي التي يربط فيها الأفراد القيمة بالأغراض التي تكمن خلف المصالح الشخصية للشخص.

ورغم ذلك، يفسّر كل من هذه الدوافع في حد ذاته جزءاً من سلوك الفرد، ونادرًا جدًا ما تجد لدى فرد واحد دافعاً واحداً فقط منها. وإنما نميل إلى التميز بمجموعة مختلفة من الدوافع، والتي تتعايش معًا أحيانًا بهدوء وسلام، وفي بعض الأحيان يتزاحم بعضها مع بعض، وغالبًا ما تختلف بمرور الوقت (طالبوت ٢٠٠٥). ومن ثم، فإن السؤال هو: ما هو مزيج الدوافع التي تؤثر في سلوكاتنا؟ وتحت أي ظرف من الظروف؟

ومن بين طرق التفكير في هذا هو أن دوافع الأفراد «ترتب بحسب مفرداتها»، حيث يلزمهم إشباع دافع واحد قبل التعامل مع الآخر (أيريس وبرايثوايت ١٩٩٢). فقد يسعى مزود خدمات للعملاء ذوي الإعاقة في المقام الأول إلى تمكين عملائه لكي يضفي معنى إلى عمله، وبعد ذلك يسعى لتعظيم أرباحه[٧]. والنموذج الأشهر في هذا هو هرم احتياجات ماسلو، الذي وضع الاحتياجات الأقل في الترتيب، والتي يلزم الوفاء بها قبل أن يركز الأفراد على تلك الاحتياجات ذات الترتيب الأعلى: بدءًا من الاحتياجات الفسيولوجية (احتياجات البقاء)، إلى الأمن (المأوى والحماية)، والانتماء (الانتماء للجماعة)، والحاجات النفسية (الاعتداد بالذات والاحترام) حتى تحقيق الذات (هالاشمي وفان در كروجت ٢٠٠٥).

ومن المهم أيضًا أن تتسم الدوافع بالقابلية للتغيير؛ استجابةً للمؤثرات الخارجية. وهذا يأخذنا إلى موضوع المحفزات.

المحفزات: تحويل الدوافع إلى جهد وعمل:

عندما نركز على المحفزات فإننا لا نهتم بالدوافع الداخلية لسلوك الأفراد فحسب، وإنما نهتم أيضًا بالأدوات المختلفة التي يمكن للمنظمات الحكومية بواسطتها التطرق إلى هذه

الدوافــع، والجدير بالذكر أن هذه الأطراف الخارجية هنا. حيث تنشر مؤسســات القطاع العام نطاقًا واســعًا من الخدمات مع الأفراد أو المؤسســات لدفع سلوكهم أو جهدهم. لذا نحدد خمسة أنواع من المحفزات التي تتعلق بالتوريد الخارجي، ويتضح أن كلاً منها يتعلق بأحد الدوافع المبينة أعلاه.

النــوع الأول هو العقوبات، وهي تشــمل التهديد أو التطبيق الفعلي للعقوبة، ســواء كانت مخففة أم مغلظة. وكان هذا هو نهج عمدة موسكو في التحفيز عندما هدد مكتب الطقس بتوقيع الغرامات إن لم تكن تنبؤاتهم «دقيقة». ولكن ليس من الضروري أن تكون العقوبــات مادية؛ إذ يمكن أن تكون عينية، مثل الحرمان من ممارســة العمل، أو المنع من دخول موقع محدد، أو استبعاد الأفراد من خدمات معينة أو حرمانهم من الإعانة.

أما النوع الثاني فهو المكافآت المادية، والتي تشــمل المنافع الملموسة. فالمال بالطبع هو أبرز هذه العوائد، كما هو معروف، ويطبق هذا النوع بأشــكال عدة، مثل: مكافآت الأداء مرتبطة بتحقيق النتائج، أو الزيادات المرتبطة بمدى إتاحة المدخلات، ولكنها قد تشمل أيضًا مزايــا عينية، مثل: الخدمات المجانية أو ذات الأســعار المخفضة، أو المزايا الفرعية[٨]. على ســبيل المثال، وضعت الحكومة الليبرالية-المحافظــة ببريطانيا نظامًا مع الحكومات المحلية لمكافأة أصحــاب المنازل لإعادة التدوير (جارفي ٢٠١٠؛ بيكلس ٢٠١٠)، وشــمل هذا إعطاء الأفراد «توجيهًا» بسيطًا في الاتجاه الصحيح، بتقديم مكافأة صغيرة لقاء زيادة إعادة تدوير المواد التي تركوها على الرصيف:

> يكمن جمال هذا النظام في بســاطته، فإنه يشــبه تمامًا جمع نقاط بطاقة الولاء؛ إذ يشترك الأفراد ويزنون حاوية النفاية الخاصة بهم وتضاف النقاط إلى حســابهم، ويمكن عندئذ صرف مقابل هــذه النقاط في أكثر من مائة مشروع محلي، متضمناً ذلك ماركس آند سبنسر Marks & Spencer، أو كوفي ريبابليك وســينورلد Coffee Republic and Cineworld، أو التــبرع بها إلى المدارس المحلية. ويكسب السكان ١٣٥ جنيهاً استرلينياً سنويًا قيمة هذه النقاط. تعد هذه دفعة قوية جدًا للاقتصاد المحلي، مما يعني أن المجلس لا يضطر لسداد الكثير مــن المال مقابل ضريبة مكبات النفايات، والتي بدورها، تســاعد على تقليــص ضريبة المجلس، ويســتفيد الجميع، وهذا سر نجــاح هذه الطريقة، حيث ارتفعت معدلات إعادة التدوير بنسبة (٣٥٪) (بيكلس ٢٠١٠).

النــوع الثالث هو العوائد الداخلية، والتي تشــمل ترتيب المهمــة بحيث يجدها مزود الخدمة ممتعة وتمثل تحديًا، وتقدم معنى واحترامًا لكفاءته أو استقلاليته، مما يدعم حسه بالكفــاءة، أو تقرير مصيره لدى الطرف الخارجي، أو الاســتمتاع بالمهمة أو النشــاط الذي يشارك فيه[٩]. تأتي جميع هذه الآثار نتيجة مقاييس، مثل هيكلة الخدمات لتمكين مزودي الخدمات من التمتع بالاســتقلالية، كما أن هذه العوامل ترســل إشــارة ثقة للطرف الآخر (بيناباو وتيرول ٢٠٠٣)، وتزيد من دوافعه.

والنوع الرابع هنا هو المحفزات الاجتماعية، مثل السلوكيات الاجتماعية والتأييد والنفور. ومع أن السلوكيات باعتبارها دافعًا تعد في الأساس أمرًا بالغ الأهمية يلزم أن يأخذه الآخرون في الاعتبــار بعنايــة (أو عدم تجاهله)؛ تختلف المحفزات الاجتماعيــة مع كيفية فهم صفة «اجتماعي». ويعني هذا أن مزود الخدمة ينشغل بنظرة الآخرين إليه. لمزيد من التحديد، فــإن الطرف «الآخر» هنا في هذا الســياق هو الجهة الحكوميــة التي يتعامل معها الطرف الخارجي، حيث تســتجيب الســلوكيات الاجتماعية لعوامل، مثل الود أو الاحترام المتبادل، وإلا كيف يمكن لأولئك العاملين في الخطوط الأمامية بإحدى وكالات التوظيف التي تتعامل مع العملاء الباحثين عن وظيفة أن يؤثروا في رغبة العملاء في بذل الجهد. وبصفة أعم، قد يكون الطرف «الآخر» المعني هنا هو الجماهير العريضة بصفة عامة، حيث ينشــغل مزود الخدمة بسمعته. وهنا يمكن للجهة الحكومية أن تلجأ للثناء أو انتقاد الأداء باعتباره محفزًا قويًا. وهناك صورة واحدة من هذا النوع، ألا وهي «المنافســة بالمقارنة» والتي يُنشر فيها الأداء النسبي للموردين بصفة دورية في صورة رقمية. ويحدث هذا في شبكات النقل العام، والتعليم المدرسي، والمستشفيات، والكثير من الخدمات الأخرى. وفي كل حالة، قد يوجد أو لا يوجــد عائد مادي مرتبط بالأداء، وإنما ينصب الأثر على الســمعة، فما من مورد يريد أن يكون في أســفل القائمة، (بالطبع قد تؤدي هذه «الجــداول الجامعة» الصادرة من مزودي الخدمات أيضًا إلى التركيز الخالص على التصنيف حسب الأضرار الواقعة بالقيم الأخرى على النحو المبين أدناه)[١٠]. ويقع بين هذين النقيضين «عوامل أخرى» محددة، مثل المجتمعات العرقيــة أو الجغرافية، أو المهنة أو الصناعة أو مجموعة العملاء، والتي يشــكل بها جميعًا أهمية التأييد أو الرفض والنفور، وكذلك أوجه السلوكيات الاجتماعية أو الفرصة في المشاركة أو الانتماء.

والمثير للاهتــمام، هو أن المحفزات الاجتماعية تكون خارجية في طابعها، وليســت داخلية، لأنهــا تنبــع من خارج من تحفزونهم. ويكمن الفرق في أنها تشــمل بعض العوائد غير المادية؛ والعبرة هنا هو مواقف الأفراد الآخرين تجاه الفرد، وليس كم المال الذي يعرضونه. في مثل هذه الحالة، يجوز وضع التأييد الاجتماعي نصب أعيننا باعتباره بديلًا للمال (فان دي فين ٢٠٠١).

ويتعلــق النوع الأخير من المحفزات بمشروعية المهمة، وهي وظيفة الإســهام المتوقع في الصالــح العام: القبول الذي تلقاه القيم الهادفة للمورد، وذلك بأن ننقل لهم أن الأنشــطة التي يؤدونها مجدية من حيث هذه القيم. وهناك طريقتان رئيســتان للقيام بهذا: الأولى هو أن يكون لهذه الأنشــطة غرض يقدره الآخرون: ما يطلق عليه «المواءمة مع الرســالة» (بيــزلي وجاتــاك ٢٠٠٣). والطريقة الأخــرى هي العمل على إقناع مــزود الخدمة بأهمية تلك القيمة، من خــلال التثقيف أو التعليم أو الدعاية، ففي مثال إعادة التدوير البريطاني، احتج ناقدوا اســتخدام العوائد المادية بأنها قد تشجع على المزيد من إعادة التصنيع، لكنها لا تعمل على التعريف بالأهمية الأوســع لهذا النشاط لأنها تعتمد على «ردود الفعل وليس الأسباب» (جارفي ٢٠١٠):

> فهــي تكافئ الأفــراد مقابل تقديم المزيــد من النفايــات القابلة لإعادة التدويــر، بدلاً من اتخاذ الخطــوات اللازمة لتقليص الكمية التي ينتجونها في المقام الأول، لذا، فإن نقطة إعادة التدوير تتعلق بفهم أهمية تقليص النفايات في عالم يتســم بالمحدودية، لأنهــا مكلفة من حيث الطاقــة والموارد اللازمة لإنتاج الزجاجات البلاســتيكية وملئها بالمياه وتغليفها وشحنها إلى منفذ البيع المحــلي. وحاليًــا، نحصل على كل تلك الطاقة تقريبًــا بحرق الوقود الحفري والإضرار بالمناخ. وكان من الممكن اســتخدام تلــك الموارد التي توجه لإنتاج الزجاجات والتوزيع والتخلص منها بطرق أخرى أفضل. وبمجرد تفريغها، قد تشــغل هذه الزجاجات حيزًا في مكب نفايات، أو ينتهي بها المآل في المحيط. إذا كنت تفهم قيمة تقليص النفايات في عالم يتسم بالندرة والمحدودية - إذا كنت تريد تجنب المشــاركة في ضياع الطاقة، والتسبب في تغير المناخ، وتبذير المــوارد، وتســميم المحيطات - قــد يتعين عليك أن تفكــر مرتين حيال شراء

زجاجــة مياه، وإذا كانت إعادة التصنيع من أجل كســب نقاط المكافأة لقاء القيام بذلك، فربما لا يتعين سوى شراء الكثير من الزجاجات البلاستيكية.

وهكذا، إن اســتخدام المحفزات الأخرى، مثل تعليم الأفراد وتثقيفهم إزاء أهمية إعادة التصنيع نظرًا للمنفعة العامة الأوسع، قد تشجعهم على تغيير سلوكاتهم على الأجل الطويل.

توفيق المحفزات مع الدوافع:

لدرجة هائلة، تتســق قواعــد القوة لفرينش ورافين مع هذه المحفــزات: قوة المكافأة مع المكافآت المادية؛ قوة الإجبــار مع العقوبات؛ القوة التشريعية مع المشروعية المحتملة؛ والقوة المرجعية مع جزء من الســلوكات الاجتماعية؛ وقــوة الخبرة مع أجزاء من المكافآت الداخليــة والمشروعية (الإضافة إلى القدرة على المشــاركة، على النحــو الذي نوقش أدناه). ولكنا هنا ندرس أيضًا الدور التأثيري للدوافع.

نستطيع أن نحدد بعض الروابط الواضحة، حيث تُحشد الدوافع من خلال بعض المحفزات (انظر الخانات المظللة في الجدول ٣-١). على سبيل المثال، ينبغي تصنيف المكافآت المادية والعقوبــات بوضوح ضمن المصالح الشــخصية المادية؛ وتصنيــف المكافآت الداخلية ضمن الدوافع الداخلية، وتصنيف تأييد الأقران أو رفضها ضمن الســلوكيات الاجتماعية، وتصنيف مواءمة الرسالة ضمن القيم الهادفة. ولكن جزءاً من هذه القصة قد يكون صحيحاً إلى حدٍّ ما، لأن كلاً من هذه الأزواج المحتملة يسري بموجب شروط معينة (وليس جميعها)، بحيث يكــون لكل محفز أثره في الآخرين، ومن المهم وضع كل محفز في الإطار الخاص به في هذه العلاقة. وفي هذا القسم فإننا ندرس هذه الروابط وتعقيداتها.

العقوبات/المكافآت المادية والمصالح الشخصية:

العقوبات والمكافآت المادية هما وجهان لعملة واحدة، وتشكلان الحوافز المادية السلبية والإيجابية، وتكمن المصلحة الشخصية المادية في قلب ما يمكن أن يطلق عليه أنه «قانون» الاقتصاد الأســاسي: أي إن زيادة الحوافز النقدية يعمل على زيادة العرض» (فراي وجيجين ٢٠٠١: ٥٩٠).

الجدول (٣-١): العلاقات بين الدوافع والمحفزات

		الدوافع			
		المصالح الشخصية المادية	الدافع الداخلي	السلوكيات الاجتماعية	القيم الهادفة
المحفزات	العقوبات	√√	××	√/×	××
	المكافآت المادية	√√	××	√/×	××
	المكافآت الداخلية الجوهرية		√√		
	تأييد الأقران ورفضهم			√√	
	المشروعية المتوقعة أو الإسهام في الصالح العام				√√

المفتاح: √√ = المحفز له تأثير إيجابي قوي، √ = تأثير إيجابي متوسط،×× = تأثير سلبي قوي،× = تأثير سلبي متوسط.

يفهـم الأفـراد بوضوح تام من خلال هـذه الحوافز أنهم إذا عملوا أكثر، فإنهم سـوف يتلقـون المزيد مـن شيء يقدرونه، وبالمثل، فإن التهديـد بالعقوبات يخبرهم بوضوح أنهم سـوف يخضعون لعقوبات إذا لم يبدوا السـلوكيات والجهود المرغوب فيها. عندئذٍ تكون العقوبات والمكافآت المادية حوافز لها «قوة كبيرة» بسـبب العلاقة مباشرة بين جهودٍ مزود الخدمـة والمنفعة المادية، وهذا يتناقض مع الحوافز «المنخفضة القوة»، حيث توجد علاقة هلامية (فرانت ١٩٩٦).

وبـكل وضوح، يكون للمكافآت والعقوبات الماديـة أثر إيجابي لإبداء مزودي الخدمات للسـلوك المطلوب، وهناك الكثير من الأمثلة على هذا[١١]. ولكن رغم أنها «تؤتي بثمارها»، فـإن الأثر في الجهـد أو الأداء ليس بالضرورة أن يكون بالعموميـة أو القوة التي يحتج بها أنصارها، ومن أسـباب ذلك أنه قد يصعب وضع الشروط التي يعمل فيها هذا بصورة أكثر فعالية.

أولاً، إن توضيح السـلوكيات المطلوبة من مزود الخدمة في شروط محددة بصورة كافية بحيـث يمكن ربط المكافآت النقدية بهذه السـلوكيات قد تحيد عـن القيمة النهائية التي تسعى الجهة لتقديمها إليها، مما يؤدي إلى الابتعاد عن الهدف بمقدار قليل[١٢]. فمثلاً، تتيح مكافأة المدرسـين مقابل متوسـط درجات الاختبار للتلاميذ مقياسًا مناسبًا يمكن معه ربط

الحوافز النقدية، ولكن قد لا توجه درجات الاختبار الجهد نحو الغرض النهائي لهيئة التعليم متمثـلاً في بث التفكير الإبداعي أو النقدي في الطلبة، وهو الأمر الذي قد يغفل عنه المعلم لصالح «التدريس من أجل الاختبار»، أو في أسـوأ الأحوال، قد يشـجع ذلك على الغش[١٣] . وبالفعـل، فإن أي رابط بين مقابل الأداء والنتائـج يكتنفه خلطٌ هائل، وذلك في ظل وجود أدلة توضح أنه يعمل على تحسين معدلات الحفظ، ولكن ليس بالضرورة الإنجاز الأكاديمي، أو حتى الحضور الأكاديمي (إيبرتس وآخرون ٢٠٠٠).

على الجانب الآخر، إذا حاولنا أن نحدد الخدمات لتشمل جميع أبعاد الأداء الذي تهتم به الجهة الحكومية، قد تنشـأ مشـكلة مضادة؛ وهي اتسـاع نطاق الهدف، وتحدث هذه المشـكلة عندما نحدد لمزودي الخدمـات أهدافًا كثيرة للغاية «عاليـة الأولوية»، وهذا في النهايـة يعادل عدم تحديد أي أهداف على الإطلاق، وعندما تحيد بعض أهداف الأداء عن البعـض، يتعقـد الموقف أكثر فأكثر. وبالطبع، هذا قد ينطبـق ذلك في الغالب على تقديم الخدمات المعقدة غير القياسية من جانب دوائر الخدمة العامة. تتعقد المشكلة أكثر فأكثر عندما يكون مزود الخدمة مسـؤولاً أمام أكثر من جهة: أي مشـكلة «تعدد الرؤساء». وفي عالم تتعامل فيه الجهات الحكومية العالمية مع مختلف المشـكلات المزعج، بل والمشـكلات المعقدة، ومع ازدياد أهمية تكتسب الحوكمة الشبكية، يزداد شيوع هذه المواقف.

يتمثل التحدي الثاني في العوامل التي تخرج عن نطاق سيطرة مزودي الخدمات وتؤثر في سـلوكياتهم وأدائهم. فبينما يرغب عمدة موسـكو في الحصول عـلى تنبؤات أدق عن الطقـس، فالحقيقة الواضحة أن الطقس لا يمكن التنبـؤ به دومًا، وهذا التغاير يجعل من الصعوبـة على أي فرد أن يتوقع حالة الطقس دون أي أخطاء، ومن المفهوم أيضًا أن مزود الخدمة سـوف يسـعى للحصول على مقابل المخاطر المرتبطة بذلك. والأهم، أنه إذا شعر مزود الخدمة أن جهوده وحدها لن تحدث فرقًا هائلًا بالنسبة لتحقق النتائج المطلوبة أم لا، فقد تخور عزائمهم ومن ثم تنخفض جهودهم، وفي حالة النتائج التعليمية للطلبة، على سـبيل المثال، فإن المعلمين ليسوا إلا جزءاً من قصة أداء الطلبة، حيث يوجد الآباء والناظر والمدرسـة والخلفية الاجتماعيـة الاقتصادية، وجميع هذه العوامـل ذات أهمية (هارفي-بيفيس ٢٠٠٣).

ثالثًــا، كيف نعرف مــا إذا كان مزود الخدمة قد تصرف على النحو اللازم؟ في حالة إدارة أحد برامج الصحة العقلية عن طريق منظمة غير هادفة للربح قد تلقت مبالغ ترتبط بعدد الأفــراد الذين خرجوا منها في حالة صحية ذهنية أفضــل، كيف يمكننا أن نعرف ما إذا كان كل فرد قد «تحســنت حالته الذهنية»؟ الإجابة عن هذا قد تكون أنه لم يلاحظ أي ســلوك مضطــرب من الناحية النفســية. ولكن على أي فترة زمنية يتعــين علينا القياس؟ إذا كانت الفــترة أقل من عام، فمن غير المرجح تمامًا تأكيد مدى اســتقرار الحالة على المدى الطويل، أما إذا كانت أكثر من عام واحد، فهي فترة تزيد عن فترة الموازنة المعتادة، ويشــير المقياس التفويضي إلى وجود نوع من التقدم قد يلزم القيام به، وهي مهمة تتســم بالتحدي. هذه حالــة كلاســيكية عن عدم تجانس المعلومات لأننا لا نســتطيع في واقــع الأمر أن نعرف ما يدور بالفعل في ذهن أي مريض. إن توظيف خبراء، مثل: الأطباء النفســيين أو الأخصائيين النفسيين من أجل تقييم الحالة قد يفيد، ولكنه يستغرق الكثير من الوقت والمال[١٤]. وتظهر تحديات أخرى عند أداء العمل بعيدًا عن مرأى ومسمع من المنظمة الحكومية، على سبيل المثال، مرافق رعاية المســنين، أو دور الرعاية البديلــة، أو برامج البطالة، ففي معظم هذه الحالات، يمكن إجراء المتابعة لما بعد الحدث، ولكنها لا تحول دون وقوع أي مشــكلات، أو دون تكبد أي تكاليف.

وهكذا، فإن فاعلية المكافآت المادية تقتصر على عوامل، مثل اســتبدال الهدف، واتساع نطاق الهدف، وعوامل خارجية لا يمكن الســيطرة عليها وتجانس المعلومات – وهي عوامل تؤدي بمزودي الخدمات إلى الاســتخفاف بالعوائد المالية، إما لأنها ضئيلة للغاية، وإما لأنها غير مرتبطة بنوع العمل قيد التنفيذ (ستيل ١٩٩٩: ١٠). والأسوأ من كل هذا أنها قد تجعل الأداء الفعلي أســوأ؛ لأن الحوافز الرفيعة المستوى قد تحرض على التلاعب، مثل ادعاء الأداء الجيد للحصول على المكافآت، أو إخفاء عدم الالتزام لتجنب العقوبات.

يشير هذا كله إلى أن المكافآت المادية ليس من المحتمل أن تؤتي بثمارها إلا عندما تركز على المهام الســلوكية البســيطة (جوكيلســون ٢٠٠٧). ومع ذلك، حتى مع استيفاء جميع شروط التشــغيل الفاعل، قد تكون لها آثار عكســية، وأحيانًا ما يرجع هذا إلى الأطر الزمنية للترتيبات (مثل فترة التقرير التي تبلغ ثلاثة شهور)، مما يشجع تحديد فترات قصيرة الأجل:

مثل المعلمين الذين يدرســون فقط من أجل الاختبار، بدلاً من تقديم آفاق أوســع للتعليم، وفي بعض الأحيان الأخرى، تشجع المكافآت المادية فقط على الالتزام المؤقت، بدلاً من التغيير الســلوكي الدائم؛ وذلك لأن اســتخدامها يعني أن المهام غير جذابة، وسرعان ما تستوي فيها قوة المكافآت، أو اســتنفاد المكافآت المادية نفســها تمامًا (كوهن ١٩٩٣: ٦٢). على الصعيد الآخر، قد تعمل العقوبات على تثبيط الإبداع والابتكار، مع تســاوي العوامل الأخرى، ومن ثم فإنها قد تؤدي إلى نفور من المخاطرة (سميث وليبسكي ١٩٩٣).

الخلاصة: قد يكون للمكافآت والعقوبات المادية أثر قوي في المصلحة الشخصية باعتبارها أحد الدوافع، ولكن في ظروف محددة فقط، وأحيانًا ما تكون تلك الآثار عكســية، كما ســوف نرى لاحقًا، وقد يكون لها أيضًا آثار عكسية عندما تتفاعل مع الدوافع والمحفزات الأخرى.

المحفزات غير المادية:

مثلــما كان للعائد المادي شريكه المنطقــي، فإن كل نوع من أنواع المحفزات غير المادية ينســجم بقوة مع قرينه المنطقي. أولاً، العوائد الداخليــة تعد محفزات قوية لأداء العمل حيث تنســجم مــع الدوافع الداخلية (ديــسي ١٩٧٥؛ ليبر وجريــن ١٩٨٧؛ ديسي وآخرون ١٩٩٩؛ جرانــت ٢٠٠٨). فيســتجيب الموظفــون الذين يســعون للارتقاء بعملهم لإشــباع احتياجات أعلى في الترتيب اســتجابةً للعوائد الداخلية، مثــل: الحصول على وظائف تتيح التنــوع والاســتقلالية وهوية المهمة والتغذية الراجعة بالمعلومــات[١٥]. ومن المهم أيضًا في سياق هذا الكتاب، أن الموظفين ليسوا الوحيدين الذين يستجيبون بهذه الطريقة، بل أيضًا مزودي الخدمات الخارجيين (ألفورد ٢٠٠٩).

ثانيًــا، من بين المحفزات القوية أيضًا التأييــد والرفض والانتماء الاجتماعي (فيهر وفولك ٢٠٠٢) لســلوكيات تقديم المســاعدات والتأثير بقوة في السلوكيات الخاصة بالتبرع[١٦]. لقد أظهــرت التجــارب أن معاقبة الأقران تجبر على التعاون، وتعمــل بمثابة عقوبات غير مادية قوية، حتى عندما لا يعرف الأفراد بعضهم البعض:

> يبــدو أن كلاً من العقوبة والمكافــأة وجهان لنزعة بشرية عميقة الجذور ردًا عــلى كل ما هو طيب أو ســيئ، ويقود هذه النزعــة التفكير والعاطفة،

وتســتند إلى التجربة والخطأ والتلميحــات. فيعمل الخوف والخزي والذنب وعكسها، والخيلاء والاعتزاز بالنفس بعد القيام بعمل سخي على إبعاد الأفراد عن الغش، كما أن التعرض للغش يثير الغضب والسخط والإساءات الأخلاقية، وغالبًا ما يؤدي بالأفراد إلى توقيع عقوبات قوية على المخالف. (ســيجموند ٢٠٠٧: ٥٩٧-٨).

وبرغــم أن العقوبة قد تزيد من التعاون، لكنها قد تؤتي بآثار عكســية: فإضافة التهديد بالعقوبــة قد تقلص من رغبة الشــخص المهدد في التعاون، كــما أن عقوبة الأقران في واقع الأمر نادرة نســبيًا؛ لأنها مكلفة جدًا من الناحيــة الاجتماعية، ففي المجتمعات الصغيرة، أو في القرى قد يكون للســمعة دور واسع النطاق، فيسهل اغتياب شخص قوي من وراء ظهره بدلاً من مواجهته، فهدم الســمعة الطيبة لهو شكل من أشكال العقاب السيئ غير المكلف، وهو الأمر الذي قد يؤدي في نهاية المطاف إلى الاســتبعاد، أي الاســتبعاد من السوق لصالح شركاء يستحقون الثقة، في حين نجد في المجتمعات الكبرى أن عقوبة الأقران نادرة، وتحبطها المؤسسات التي تؤيد القانون والنظام.

كما لا يُشترط أن يعبر الآخرون عن التأييد أو الرفض في واقع الأمر، ولاسيما حالة تطبيق الأعراف الاجتماعية داخل المؤسسات، وبمجرد حدوث هذا، فإن أي انتهاك لهذه الأعراف قد يؤدي تلقائيًا إلى الشعور بالذنب أو الخزي، في حين يؤدي الالتزام إلى الشعور باحترام الذات. مثال في حالة إلقاء النفايات في الأماكن العامة: لن يلقي الأفراد النفايات حتى في ظل عدم وجود أي شــخص على مرمــى البصر، أو عندما يتوارون عن الأنظــار من أجل التخلص من النفايات؛ لأن الأعراف والتقاليد قويةٌ جدًا، ولأنهم ســوف يشعرون بالذنب لإلقاء نفاياتهم. وهذا يأخذنا إلى المحفز الثالث غير المادي: المشروعية أو المنفعة العامة المتوقعة.

من الثابت في أي منظمة أن الأفراد عندما يؤيدون رســالة المنظمة سوف يعملون بكد، وتــزداد إنتاجيتهم بصفة عامة. وبالفعل، فإن الرســالة قد تحــل محل حافز الحصول على الربح في بعض الظروف، فتعمل على تحفيز الأفراد على بذل الجهد والعمل بكد سعيًا وراء شيء مــا غير ملموس (بيزلي وغطاك ٢٠٠٣). على ســبيل المثال رجل الإطفاء الذي يســعى لتحقيق رسالة خدمة مكافحة الحريق:

> لماذا أخاطر بحياتي بالدخول في مبنى يحترق وأنا على علم بأن الطابق قد ينهار، وأن السقف سوف يتهاوى على رأسي، وأن النيران سوف تبتلعني في أي لحظة؟... أنا هنا من أجل المجتمع الذي ترعرعت ونشأت فيه، وهو مجتمع أعـرف الكثير من أفراده، مجتمع يعرفني. (على لسـان أحـد رجل الإطفاء أورده جرانت ٢٠٠٧: ٣٩٣).

وبالمثل، هناك دافع للخدمة العامة بين المقاولين يمكن السـيطرة عليه من أجل تحقيق المنفعـة العامة، مثل: مقاولي الدفاع الذين يعملون مع الحكومة على المدى الطويل، حيث تنمـى العلاقـات التفاعلية من أجل توفـير التقنية اللازمة لإحلال الأمـن القومي والدولي (جوللي ٢٠٠٨).

وكما ناقشـنا سـلفًا، هناك سـبب واحد قد يجعل مزود الخدمة «يؤيد» رسالة أي جهة حكوميـة، وهي أن تتماشى الرسـالة الفعليـة للمنظمة مع قيمه الهادفـة. وعادة ما يتم حشـد المتطوعين بحسب الغرض؛ إذ إنهم يسـهمون بأوقاتهم وجهودهم، سعيًا وراء هذه الأهـداف[١٧]. وتتجـلى أهمية ذلك بقوة في حـالات الطوارئ، مثلما يحـدث عند هبوب الأعاصير وحرائق الغابات وموجات الفيضانات، فغالبًا ما تُجرى تعبئة عامة للدعم التطوعي التي تتأتى من مزيج من المصالح الشـخصية المادية (حيث يريد الأفراد حماية ممتلكاتهم)، والسـلوكيات الاجتماعية (وهي ببساطة الإسهامات في جهود الاستجابة للطوارئ)، والتعرف على رسالة المنظمة عند الطوارئ. وبالمثل، فإن الجيش يجد التجنيد سهلاً عندما تكون البلاد في حالة تهديد مباشر من قوى أجنبية، أو في حالة وجود «مشروعية» لشـن حروب، وذلك وفق ما يراه العامة[١٨].

قد يكون بالطبع لدى مزودي الخدمات أيضًا قيم تحيد عن غرض المنظمات الحكومية، وغالبًا ما يعكس هذا اختلاف المصالح. كيف يمكن للمنظمة الحكومية أن تستجيب لهذا؟ إن تغيير الرسـالة كي تصبح أكثر مرونة بالنسـبة لمزودي الخدمات قد يحد من القيمة التي يقدمها البرنامج للجمهور بصفة عامة. ولكن اتباع مبدأ التوافق مع الرسالة قد يكون واردًا، وقد يتم بطريقتين: الطريقة الأولى: قد تركز المنظمة على محتوى الرسالة، وتسعى لإيجاد التضافر أو التنازل أو المبادلات بين غرضها والقيم التي يتمسك بها مزود الخدمة، والطريقة

الثانية: قد تركز على عملية تحديد الرسالة وتشمل مزودي الخدمات في صياغة الرسالات ذات القيم المشتركة.

قد تتمثل إحدى الإستراتيجيات الأخرى في محاولة إقناع مزودي الخدمات بمشروعية الرسالة الحالية من خلال التعليم والدعاية والإعلان[١٩]. فلقد أدارت السلطات حملات موسعة لإقناع سائقي المركبات بالقيادة بصورة أكثر أمانًا، ولاسيما عدم تناول الكحول أثناء القيادة. اعتمدت لجنة حوادث الطرق بولاية فيكتوريا الأسترالية، وهي الجهة الحكومية التي تحتكر تأمين الغير على حوادث الطرق، على قيادة سائقي المركبات بأمان لتحقيق واحد من أهدافها الرئيسية وهو تخفيض رسوم الطرق، وانضمت للشرطة وهيئة الطرق بدءًا من سبعينيات القرن الميلادي الماضي حتى الآن للعمل على الحد من وفيات حوادث الطرق. وخلال عقدين من الزمن، انخفض عدد وفيات حوادث الطرق من ٧٦٢ في عام ١٩٨٨-١٩٨٩ إلى ٢٩٥ في عام ٢٠٠٩ – وهو نقصان بمعدل (٦١٪) (انظر أوفلين ١٩٩٩؛ ولجنة حوادث الطرق ٢٠٠٩).

الآثار على الدوافع الأخرى:

في إيجاز شديد، تنسجم كل من المحفزات مع قرينها المنطقي من الدوافع للتأثير على مزودي الخدمة في الإسهام، في ظل وجود بعض المؤهلات. ومع ذلك، فإن كل محفز له أيضًا تداعياته بالنسبة للدوافع بخلاف زوجها المنطقي، بعضها إيجابي، ولكن الكثير منها سلبي.

تستطيع الحوافز المادية، في بعض الظروف الخاصة، تعزيز الدوافع الداخلية، في حين أن الحوافز المالية عند دمجها مع التعليم قد يكون لها آثار واسعة الانتشار وسريعة[٢٠]. ولكن بصورة أكثر تحديدًا، تكون آثار الحوافز المادية على الدوافع غير المادية سلبية، ولاسيما الدوافع الداخلية (ديسي ١٩٧٥؛ فراي ١٩٩٧ب؛ بيناباو وتيرول ٢٠٠٣). وعلى وجه التحديد، فإنها قد تعمل على الحد منها، أو تزاحمها، فقد اكتشف علماء النفس الاجتماعي المعرفي في أوائل سبعينيات القرن العشرين أن الأفراد إذا تلقوا مبالغ لكي يفعلوا شيئًا كانوا يفعلونه من منطلق الاهتمام، تقل رغبتهم في أداء هذا العمل في المستقبل إن لم يحصلوا على مقابل مادي لقاء أدائه (ديسي ١٩٧٥). على سبيل المثال، إذا قيل لطفل أنه سيحصل على

٥ دولارات إذا أدى واجبــه المنــزلي، في الوقت الذي كان في المعتاد يســتمتع بأدائه دون أي مقابل، عندئذٍ في المســتقبل ســتقل رغبته في أداء الواجب المنزلي دون الحصول على المال. هذه «التكاليف الخفية للمكافأة» (ليبر وجرين ١٩٧٨) تؤدي إلى آثار قصيرة الأجل وطويلة الأجل على الدافعية والأداء التنظيمي[٢١]:

> بمجــرد تقديم المكافأة، فســوف يطلبها الفرد، بــل «ويتوقعها»، كل مرة يكون عليه فيها أداء المهمة مرة أخرى، بل إنه قد يطلب مبالغ أكثر. وبمعنى آخــر، من خلال أثر المكافآت على الثقة بالنفس، يكون لها «أثر الســقاطة». (بيناباو وتيرول ٢٠٠٣: ٥٠٣، التأكيد في الأصل).

ينجــم أثر تزاحم الدوافع هذا، متى حلــت الحوافز المادية محل الدوافع الداخلية، عن اثنتين من الآليات النفســية[٢٢]، أولهما أن الأفراد يــرون التدخلات الخارجية، مثل المكافآت المادية أو العقوبات المادية، على أنها تحد من تقرير مصيرهم، ويضطرون للتصرف بطريقة معينة، وهو الأمر الذي يحد من دافعهم الداخلي. أما النمط الآخر فهو أن المكافأة المادية أو العقوبــات المادية تشــير إلى أن دافعهم الداخــلي ليس هامًا أو موضــع تقدير، ويمكن تقويضه بمرور الوقت:

> الشخص الذي يتمتع بدافع داخلي يكون محرومًا من فرصة إبراز مصلحته الشخصية ومشاركته في أي نشاط عندما يقدم له فرد آخر بتقديم مكافأة أو يأمــره بالقيام بذلك، ونتيجة لذلك، يقل اعتداده بذاته ويضطر إلى الحد من جهوده[٢٣]. (فراي وجيجين ٢٠٠١: ٥٩٤).

وهكــذا، تكون للمكافآت أو العقوبات المادية آثار ســلبية عــلى الدوافع الداخلية فيما يراها الفرد على أنها مسيطرة، ولكن يمكنها تعزيز الدافع الداخلي إذا ما اعتبرت عاملًا داعمًا (فــراي وجيجين ٢٠٠١: ٥٩٤-٥). وهذا ما يؤيــده عدد هائل من الأدلة من الاقتصاد وعلم النفس[٢٤]، وهي أيضًا الحالة نفســها التي توضح أن المكافــآت والعقوبات المادية لها الآثار نفسها على النوعين الآخرين من الدوافع غير المادية: السلوكيات الاجتماعية والقيم المادية. وغالبًا ما تُعامل هذه الدوافع على أنها من أشكال الدوافع الداخلية، ولكن هنا ندرسها على نحو منفصل.

يكــون للعقوبــات والمكافــآت المادية آثار معقدة على الســلوكيات الاجتماعية، تنشــأ مــن واقع أنها أيضًا دافــع خارجي. وعلى الجانب الآخر، تســتطيع المكافآت المادية تعزيز الســلوكيات الاجتماعية؛ فقد يتمتع مزود الخدمة بدافع إيجــابي مبني على مكافأة تتعلق بالأداء، وليس الكثير من المنافع المادية المصاحبة، ولكنها تنقل رسالة قوية بشأن مدى جودة الأداء، حيــث تعطي رســالة بهذا للآخرين، ومن ثم تزيد من اعتــداده بما يقوم به، أو على الأقل تعزز اعتداده بذاته، وعلى غرار ذلك فالعقوبات تثير النقطة نفســها تمامًا. بالنســبة لبعــض مــزودي الخدمات، فإن أي عقوبات في صورة أضرار على الســمعة قد يكون لها أثر جوهري أكثر بكثير من الخســارة المادية[٢٥]. وهكذا، قد يكون للخزي التنظيمي تأثير قوي على تنظيم سلوكيات العمل[٢٦].

على الصعيد الآخر، فإن المكافآت المادية قد تعمل على تقويض «قيمة الشهرة للأعمال الطيبة، بما يخلق شكوكًا حول مدى الأداء مقابل الحوافز، بدلاً من أدائها من أجلها فقط» (بينابــاو وتيرول ٢٠٠٣: ١٦٥٤). ونظرًا لأن التأييد الاجتماعي يسري على حالات التضحية بالــذات، «فإن مكافأة إعطاء الهدايــا تحرم الوكيل من فرصــة إدراك التأييد الاجتماعي، ويقلــل هذا الأثــر الأخير من الحوافز ويجعــل المحصلة النهائية غامضــة» (فان دي فين ٢٠٠١: ١٧).

ولعل أهم عمل يعطي تعريفًا لما نستطيع أن نصفه الآن باسم تزاحم القيم الهادفة هو كتاب ريتشارد تيتموس العلاقة القائمة على الهدايا The Gift Relationship(١٩٧٠)، إذ إن المتبرعــين بالدم تقل رغبتهــم في التبرع، إذا عُرض عليهم مقابل مادي من أجل ذلك. يخرق هــذا التزاحم القانون الأســاسي للطلب والعرض في علم الاقتصــاد، ولكن دفع مقابل مادي للتبرع بالدم يعمل على تقويض القيمة الاجتماعية للتبرع من أجل الإسهام في الصالح العام. وتمامًا مثلما هو الحال مع التعامل مع الدافع الداخلي على نطاق أوسع، فقد تعرضت هذه النظرية في بداية الأمر للانتقاد لنقص الأدلة؛ ومع ذلك، فإن تلك النقاط الرئيسية التي ساقها تحظى الآن بتأييد في الأوساط العملية[٢٧]. علاوةً على هذا، فإننا الآن لدينا الكثير من الأدلة التــي تبين أن العقوبات والمكافآت المادية تعمل على تزاحم القيم الهادفة على غرار طريقة تزاحم الدوافع الداخلية. ولكن في بعض الحالات الشاذة، لا يعمل هذا الإجراء على التغلب

على الإسهامات التطوعية فحسب، ولكنه يستطيع أن يدمر كل الأعراف الراسخة، ويحد من الإسهامات على المدى الطويل (جانسين ومينديس- كامفورست ٢٠٠٤).

والخلاصة، يكون للمحفزات المختلفة آثار مختلفة على الدوافع على النحو المبين بالجدول (٣-١). وعلى وجه الخصوص، فالعقوبات والمكافآت المادية يكون لها أثر أقل إيجابية بصورة قاطعة على معظم الدوافع مما قد نفترض في المقام الأول. علاوةً على ذلك، تختلف هذه الآثار، طبقًا للظروف، وهذا يشير إلى أن المديرين في المنظمات الحكومية يحتاجون إلى دراسة السياق في سبيل تحديد كيفية التأثير في مزودي الخدمات الخارجيين؛ فإن استخدام العصا والجزرة ليس بالسهولة نفسها التي قد تبدو عليها.

تحديد الأطر:

الخداع البصري المعروف هو صورة قد تبدو ظاهرة، إما كشمعدان واضح المعالم، وإما كرأسين يواجه أحدهما الآخر عن قرب تمامًا، وهذا يعتمد على افتراض المشاهد أنه ينظر إلى هدف واضح أو ظلين. هذا مثال عن ظاهرة يطلق عليها «تحديد الأطر» التي تؤثر أيضًا في كيفية النظر للمحفزات. أظهر العمل المبهر للاقتصادي الحائز على جائزة نوبل كانيمان وزميله تفيرسكي (١٩٨١) أن تلك «الأطر» التي يتبناها الأفراد أثرت على القرارات التي اتخذوها، وأن مثل هذه القرارات غالبًا ما تخالف الأفكار العقلانية والاتساق والتماسك التي تعزز معظم الأفكار الاقتصادية. تتأثر الأطر كثيرًا بالعادات والأعراف السمات الشخصية للأفراد. يجدر أيضًا الإشارة هنا إلى أربعة جوانب لتحديد الأطر (انظر أيضًا ثالر وسانستاين ٢٠٠٨).

أولًا، أثر التدخل يختلف حسب ما ينظر إليه كعقوبة أو مكافأة، حتى وإن تساوى أثر ذلك في جوانب أخرى. وأظهرت الألعاب التجريبية التي يستطيع أن يختار فيها المشاركون مدى تعاونهم في الصالح العام:

> تظهر البحوث التي تقارن الحوافز السلبية مع الإيجابية (مثل الجزرة مع العصا) أن المكافآت عادةً ما تعمل بكفاءة أقل بكثير من العقوبات، على الأقل بالنسبة للألعاب موضع الدراسة هنا، والتي يعبر فيها عن الصالح العام

بدالة خطية تحتوي عدد المشاركين فيها. فتصبح الحوافز الإيجابية مكلفة في حين تصبح الحوافز السلبية رخيصة في حالة نجاحها، أي أن الجميع يتعاون. (سيجموند ٢٠٠٧: ٥٩٨).

ثانيًا، يختلف أثر المكافأة، سواء كانت مادية أو بخلاف ذلك، وذلك يعتمد على ما إذا كانت تبدو هدية أم التزامًا. في إدارة الضرائب، تعمل بعض الهيئات على تحديد إطار إصدار الضريبة المرتجعة بطريقة سريعة كهدية، حتى برغم أنها تعيد إلى الممولين أموالاً هي في الأساس حق من حقوقهم الأصيلة التي أقرضوها بالفعل للمحفظة العامة خلال السنة المالية. وفي العموم، إن بناء الثقة في عملية التعاون بين المنظمات أو الأفراد تتم بسهولة من خلال «الهدايا»، سواء كانت ملموسة أو غير ملموسة يُنظر إليها على أنها ذات قيمة للطرف الآخر، وتزيد من قيمة شروط العلاقة المتفق عليها سلفًا. ويناقش الفصل الخامس هذا الأمر بمزيد من التفصيل.

ثالثًا، قد تتعزز قيمة المكافآت غير المادية الأكثر تعقيدًا إذا منحت مصحوبة بتنويهات إضافية جانبية بدلاً من التصريحات المباشرة. وفيما توجه المكافآت النقدية انتباه الأفراد إلى الحسابات الدقيقة للمنافع والتكاليف، فإن المكافآت غير المباشرة مثل التعامل باحترام يتعامل معها العقل عن غير عمد لدى البعض، وهذا ما يطلق عليه «المعالجة الإضافية» (بيتي وكاتسيوبو ١٩٨١)؛ إذ إنهم يستوعبون تلك الإيماءات والتلميحات غير المباشرة التي تبعد تمامًا عن الالتزامات الصريحة، مما يجعل الأخيرة أقل ظهورًا. وفي مواجهة الإقناع المباشر، يدقق فيه الأفراد الخاضعون له ويسعون للتقليل من قيمته، في حين أن التلميحات الجانبية تستدعي الاستجابة المعيارية النمطية، على سبيل المثال، الإعجاب بالنسبة لمنظمة نتيجة لمعاملتها لهم باحترام (انظر أيضًا ريجي وتيل ٢٠٠٤).

في نهاية الأمر، فإن قوة أي عرض أو تهديد تختلف حسب مدى تأكيده، وذلك بطريقة غير خطية. عمل كانيمان وتفيرسكي (١٩٧٩) على الوصول لصيغة من هذا أطلقوا عليها «نظرية التوقع» من خلال استعراض تجارب متعددة، فقد وجدا أن الأفراد يميلون إلى تقييم الاحتمالات والمناظير المختلفة للمكاسب والخسائر، وذلك بصورة غير نسبية وبصفة عامة بأسلوب ينفر من الخسارة. وهناك فكر مغاير لهذه الفكرة فيما يتعلق بالعامل الجوهري

في تبادلية العلاقات، وذلك في إطار التعاون بين المنظمات أو مع الأفراد. فإذا اعتقد الشخص (أ) أن الآخرين سوف يتعاونون ويشاركون، عندئذ فإن «أفضل» إستراتيجية (إذا اتسم هؤلاء الأشخاص بالعقلانية) هي الإسهام والمشاركة، ومعٍ ذلك إذا اعتقد الشخص (ب) أن الآخرين سـوف يسهمون ويشـاركون، عندئذٍ تصبح أفضل إسـتراتيجية هي عدم المشاركة. تتعرض هذه المعتقدات لنفس حالات الانحياز لتحديد الأطر التي ناقش كل من كانيمان وتفيرسكي تأثيرها في معتقدات الأفراد بشأن كيفية تصرف الآخرين، مما يؤثر في تصرفاتهم وأفعالهم.

لقـد أصبح عنصر تحديد الأطر في الآونة الأخيرة محوريًا في فكرة «الدفعة»، التي حازت على كثير من الاهتمام في أوسـاط السياسة العامة؛ وذلك نظرًا لإمكانية تأثيرها في سلوكيات الأفـراد بطرق قد تفيد المجتمع بصورة أوسـع[٢٨]. والنقطة الرئيسـية هنـا التي يمكننا أن نتوصل إليها من هذه المؤلفات هي أن تلك الحكومات قد تعمل على تغيير «بنية الاختيار» التي تشـجع الأفراد عـلى اتخاذ أفضل القرارات، بمعنى أنها قـد تعطيهم «دفعة» قليلة في الاتجاه السـليم[٢٩]. ولقد كان هذا مصدرًا للإلهام بشأن إستراتيجيات «الدفعة» في مجالات مثـل الصحة (أي تلك التي تتعلق بمكافحة السـمنة والحد من التدخـين) والقضايا البيئية (مثل تصغير حجم حاويات النفايات وتكبير حجم حاويات إعادة التدوير، والتشـجيع على تقليص وقت الاستحمام خلال فترات العجز في المياه)، فقد أصبحت مثل تلك الأفكار محور اهتمام الحكومة. وقد أنشئت «وحدة للدفع» في مكتب مجلس وزراء البريطاني، وقد عمل ريتشـارد ثالر، أحد مؤلفي كتاب الدفع Nudge، مستشـارًا للحكومـة في ذلك البلد. وفي الولايات المتحدة الأمريكية عمل كاس سانسـتاين (المؤلف المشارك لثالر) مستشارًا للرئيس باراك أوباما، وقد عُين رئيسًا لمكتب المعلومات والشئون التنظيمية عام ٢٠٠٩، أو «المسئول عن الدفعات» على حد وصف المؤلف المشـارك له[٣٠]. في فرنسـا أيضًا هناك اهتمام متزايد باسـتخدام العلوم العصبية في التأثير في سلوكيات الأفراد في مجموعة من المجالات، ولاسيما في الصحة العامة (انظر أولير سـونيرون ٢٠١٠). وبرغـم كل الاهتمام بهذا الموضوع، تؤكد جميع الانتقادات الحديثة الموجهة لهذا الاتجاه في بريطانيا أن إسـتراتيجيات اسـتطلاعات الدفع ليس من المرجح أن تكون وحدها ذات فاعلية دون إجراء أي تغيرات هيكلية أوسـع نطاقًا[٣١].

الدافعية على مستوى المنظمات:

لقد كنا حتى الآن ندرس كيف يمكن تحفيز الأفراد للإسـهام والمشـاركة في جهود مثمرة للصالـح العـام. ولكن الواقع هو أن الكثـير من الأطراف الخارجيـة الذين ورد ذكرهم في هـذا الكتاب هي عبارة عن منظمات. وعندئذ، كيف نزيد من نطاق هذه الأفكار الخاصة بالدافعية والحوافز كي تشـملها أيضًا؟ الإجابة عن أحد المسـتويات هي أننا لا يمكننا ذلك فعـلاً، إذ لا يمكن تحفيز سـوى العنـصر البشري. فلا تتمتع المنظـمات بالدوافع، وإنما لها اهتمامات ومصالح خاصة بها. ولكن على المستوى الآخر، يكون لدى المنظمات آثار لا بأس بها في الدوافع الداخلية للأفراد، وتتوسـط أيضًا بين آثـار المحفزات وتعمل على التدخل في تأثيرها فيهم. وفيما يلي أربعة عوامل جديرة بالدراسة في هذا الصدد:

أول عامل هو رسـالة المنظمة الخارجية، فعلى المدى القصير عندما تناقض دوافع أعضاء المنظمة، تسـود الرسـالة. وهذا هو الحال عندما يتعرض بقاء المنظمة للخطر. فقد تركز أي منظمة تتعرض لخطر يهددها على النجاة وتقليص النطاق الذي يشـارك عنده الأعضاء في القيم الأخرى غير المادية. وغالبًا ما تكون هذه المشكلة بالنسبة للمنظمات غير الهادفة للربح التي تعتمد على التعاقدات الحكومية، حيث يعاني مسـؤولوها تناقضًا بين أغراضهم المتعـارف عليها والحاجات الماليـة للجهات وتقديم العطاءات للأعـمال التي تطلب، على سبيل المثال، نظم مساءلة تتعارض مبادئها.

على المدى الطويل، تكون العلاقة بين رسالة المنظمة ومواقف العاملين غير مباشرة نسبيًا. وتعمل الرسـالة كآلة تركيـز، ولكن على نحو غير متجانس. ولأنها تعمل على ترسـيخ قيم أعضاء المنظمات، وتميل إلى تعزيزها، ولكن العكس ليس صحيحًا تمامًا، فإلى الحد الذي تحيد معه عن هذه القيم، حيث يكون لها أثر محدود جدًا عليهم. وبالطبع، ليسـت لدى الكثير من المنظمات رسـالة راسـخة، وبدلاً من هذا، يكون لديها رسالة أخرى ضمنية، قد تعكس قيم الأعضاء أو لا تعكسها.

العامل الثاني هو توزيع السلطة في المنظمة، وبكل بساطة، كلما زادت سلطة الفرد داخل المنظمة، فمن المرجح أن تسيطر دوافعه على طريقة استجابة المنظمة للمنظمات الحكومية في عمليـة التعاقد الخارجي. وعادةً ما تعبر هذه السـلطة عن وظيفة من وظائف منصب

الفــرد بالمنظمة، ولكن قد تكون أيضًا نتيجة لما لديه من معرفة أو مهارات لها قيمة، أو قد يؤدي ذلك إلى تنحيته جانبًا واعتباره قائدًا غير رسمي داخل المنظمة(٣٢).

العامل الثالث هو هيكل المنظمة الخارجي. فلا يؤثر الهيكل في توزيع السلطة فحسب، وإنمــا يؤثر كذلك في نمط التعاملات مع المنظمات الحكوميــة. وتكون دوافع أولئك الذين يتعاملــون مباشرة مــع منظمات القطاع العام، أو يشــاركون في أنشــطة تخرج عن حدود عملهم، أهــم بكثير من تلك الدوافع الكامنة لدى أولئك الذين يعملون في وظائف مكتبية ليس لها علاقة بالجمهور. كما يؤثر الهيكل أيضًا في تركيبة الدوافع داخل المنظمات بما يلقي مزيدًا من الضوء على بعض الدوافع على حســاب الأخرى. على سبيل المثال، مزود الخدمة الخارجــي ذو الهيكل المبني عــلى الوظائف قد يعطي ميزة لأولئــك الذين تحركهم دوافع الاهتــمام بقيم الإنتاج، فيما قد تتطرق تلك المبنية على فئات العملاء إلى مجموعة مختلفة من الدوافع.

العامــل الأخير هو ثقافة مزود الخدمــة الخارجي. تقوم الثقافة على المعتقدات والقيم الجوهرية المشتركة التي تؤثر بقوة في المعتقدات والقيم في المنظمة (شاين ٢٠٠٤)، ومن ثم دوافع أعضاء المنظمة، وهكذا، قد تتوقع هيئة بناء الطرق التي تتعاقد مع إحدى الشركات الهندســية لبناء كوبــري التزامًا بأهم معايير الإنشــاء داخل الشركة، تمامًــا على غرار هيئة الرعايــة الحكوميــة التي تتوقع أن تجد أن واجب الرعاية دافع مهم لدى المســئولين في أي جهة من جهات العمل الاجتماعي.

من المرجح إذًا أن تشــكل دوافع الأفراد والتوســط فيما بينها عبر سلســلة من السمات التي تتسم بها المنظمات التي تعمل بمثابة همزة الوصل بين الأفراد والمنظمات الحكومية.

القدرة:

بالطبع قد يرغب مزود الخدمة تمامًا في الإســهام في أغراض الجهة الحكومية، ولكنه قد يكــون غير قادر على ذلــك، وقد يرجع هذا إلى أن المهمة التي ترغــب الجهة الحكومية في الحصــول عليها من مــزود الخدمة يصعب تقديمها، أو يصعب فهمها، أو أنها غير مناســبة بأي طريقة أخرى. في مثل هذه الظروف، بصرف النظر عن التهديدات التي توجهها الجهة

بفرض العقوبات، أو عرض المكافآت، أو النداء بالقيم الأساسية، ومع ذلك لا يستطيع مزود الخدمة أن يؤدي المهمة فقط لصعوبتها المتناهية. كما أن زيادة العقوبات أو المكافآت تكون بمثابة التحدث بصوت عالٍ مع شخص ما لا يفهم اللغة من الأساس، وذلك أملاً في أن زيادة مستوى الصوت سوف يحث على الفهم، وهو بالطبع ما لا يحدث. وتستطيع الجهات الحكومية أن تستخدم نوعين من المقاييس لتعزيز قدرة مزودي الخدمات على أداء أدوارهم: أولاً، يمكنها أن تحاول زيادة وعي مزودي الخدمات أو فهمهم لما يلزم تقديمه وكيفية القيام بذلك، وهذا ما يمكننا أن نطلق عليه إستراتيجيات التعليم والمعلومات. ثانيًا، يمكنها كذلك أن تحاول تيسير الأمر على مزود الخدمة عند تولي المهمة، وهذا ما يمكننا أن نطلق عليه اسم إستراتيجيات التيسير. وتستطيع هذه الإستراتيجيات أن تعزز بصورة جوهرية المشاركة في أغراض الجهات الحكومية من جانب مزودي الخدمات بمختلف أنواعهم، من المنظمات والأفراد، وهذا ما سوف نتطرق إليه لاحقًا في هذا الكتاب. ولكن ما يهم هنا بالنسبة للأغراض الحالية هو أنه يكون لها أيضًا أثر في اثنين من الدوافع التي كنا ندرسها، ومن ثم في رغبة مزودي الخدمات في المشاركة.

وفي البداية، عادةً ما يعود زيادة تيسير المهمة وفهمها بالنفع على مزودي الخدمات بصورة مادية، وبصفة أساسية بتقليص الزمن أو الجهد الذي يستغرقونه في أدائها، ومن ثم ينسجم مع مصلحتهم الشخصية. ثانيًا، بتعزيز حس الكفاءة لدى مزودي الخدمات، حيث إنها تستنهض فيهم دوافعهم الداخلية، ومن أهمها تخفيف الإحباط الذي قد يشعرون به عند التعامل مع النظم المحيرة.

ومع ذلك، هناك حد للأثر الثاني، فإن عرض «الكثير» من المساعدة والتوجيه للأطراف الخارجية قد يعمل على تقويض حس الكفاءة لديهم، مما يزيد من درجة الاعتمادية، والتي تعمل في نهاية المطاف على تقويض الاعتداد بالذات والدوافع الداخلية (بيناباو وتيرول ٢٠٠٣). ويمكن ملاحظة هذه الأنماط في تلك الخدمات المقدمة للعاطلين حيث يُعامل الباحثون عن الوظائف باعتبارهم متلقين سلبيين، وليس باعتبارهم مشاركين فاعلين في الإنتاج المشترك (انظر ألفورد ٢٠٠٩).

الخلاصة:

في هــذا الفصل اســتعرضنا الدوافع والمحفــزات التي من المحتمــل أن تؤثر في مزودي الخدمات الخارجيين، ووجدنا أن نموذج الأفراد باعتبار أنهم يعظمون مصلحتهم الشــخصية هــو نموذج مُبالغ في بســاطته بحث لا يمكننا أن نعده مســئولًا عــن المخاطرة بالعديد من العوامل:

> لســنا أبطالًا على المســتوى الفكري، ولســنا كذلك أشرارًا في الواقع مثلما تفترضه النظرة الضيقة عن تحليل الســلوكيات الجزئية في الاقتصاد الحديث ونظرية الاختيار الرشيد. وبالنظر إلى ما نعرفه عن مزيج الدوافع لدى البشر، والحدود المعرفيــة والأطر الاجتماعية المتغيرة للمواقــف، فمن العبث ومن غير الملائم الافتراض بأنهم ســوف يتفاعلــون بطريقة متوقعة تجاه تدخلات السياسة والحوافز ببســاطة نتيجة للعقلانية والاهتمام بالمصلحة الشخصية. (ستوكر وموزلي ٢٠١٠: ١٥).

وبدلًا من ذلك، تحتاج الجهات الحكومية إلى ممارســة الحكم الحصيف بشأن استخدام أي مزيــج مــن المحفزات، ومتى. ولا يشــير أي من هذا إلى أن مــزودي الخدمات قادرون بشــكل ما على تشفير الدوافع، ممن تؤثر فيهم الهيئات الحكومية بطرق مختلفة، ومن ثم تحملهم على مسايرتها. ويسهم مزودو الخدمة في الأغراض العامة؛ وذلك لأسبابهم الخاصة، ومن ذلك وجهة نظرهم في التدخلات التي تمارســها الجهات الحكومية. في النهاية، يصعب كثيرًا على الأطراف الخارجية مواصلة التوريد وتقديم الخدمات، ما لم يكن هناك على الأقل بعض الدوافع الطوعية التي تعمل على استشارة مشاركاتهم وتنشيطها.

وهكذا، مثلما تسعى الجهات الحكومية لشيء ذي قيمة من مشاركة المزودين الخارجيين على النحو الذي ناقشــناه في الفصل الثاني، كذلك يتوقع مزودو الخدمة الخارجيون شيئًا في المقابل. ويكمن التحدي بالنســبة للأجهزة الحكومية في المساعدة على وضع قالب لشروط هذا التبادل؛ ليحقق كلا الجانبين القيمة التي ينشدها.



الفصل الرابع
إسناد الأعمال للغير والتعاقد مع المنظمات الأخرى

في يونيو ٢٠٠٤م، استعادت وزارة العدل في ولاية أستراليا الغربية السيطرة على زنزانات التوقيف في المحكمة العليا، وذلك في أعقاب الهروب الكبير لتسعة من أشرس المساجين. لقد أشارت هذه الواقعة إلى وجود «خلل في النظام» لدى الشركة الخاصة التي تعاقدت الوزارة معها لتقديم الخدمات الأمنية في سرايا المحكمة، متضمناً ذلك الحرس الذين فتحوا الأبواب المطلية بالصلب ليتمكن طاقم العاملين من الحركة بحرية أكبر، وتركوا مفاتيح الزنزانات ومفاتيح المنطقة الخارجية المحيطة بها في حلقة المفاتيح نفسها، ولم يشغلوا جرس الإنذار بعد الهروب، كما أنهم لم يلتزموا بالحد الأدنى المقرر من عدد الموظفين (تايلور ٢٠٠٤). في أعقاب الهروب، كانت هناك نداءات تطالب باستقالة الوزير، وبتحقيق موسع في ممارسات التعاقدات من أجل التوصل إلى كيفية نجاح هروب المساجين. ولكن، هل هذا كان نتيجة لمجرد تكاسل أحد المتعاقدين ومراوغته؟ لقد تمكنت سلسلة من التقارير والتحقيقات الموسعة من التوصل إلى سلسلة من المشكلات: البنية التحتية العامة كانت متهالكة، وتزايد التكاليف أكثر مما ينبغي، وقد باء هذا العقد بالفشل بما يكفي في تحديد كيفية معاملة المساجين الذين يلزم إحكام تأمينهم، والعلاقة بين شركة AIMS (مزود الخدمة) ووزارة العدل كانت مضطربة[1]. كانت هذه من الحالات التي ظهر فيها أن التعاقد يؤدي إلى المتاعب، بدلاً من أن يقدم حلولاً.

في هذا الفصل نركز على توزيع محدد للأدوار بين المنظمات الحكومية والأطراف الخارجية، وطريقة محددة للتنسيق بينهم. ونطلق على توزيع الأدوار في هذه الحالة إسناد الأعمال للغير، حيث يقدم الطرف الخارجي الخدمة بالكامل، فيما تختار المنظمة الحكومية أن تسدد قيمتها عادة. ونطلق على طريقة التنسيق التعاقد، وتشمل التحديد، والمتابعة، استخدام الحوافز والعقوبات، وغالبًا المنافسة بين مزودي الخدمة. وهكذا، يختلف معنى إسناد الأعمال للغير عن معنى التعاقد اختلافًا واضحًا هنا، حتى برغم أنهما قد يستخدمان بصورة توحي بأنهما يدلان على المعنى نفسه في الحوارات اليومية (انظر الجدول ٤-١).

الجدول (٤-١) الأبعاد الأساسية لإسناد الأعمال للمنظمات الخارجية

توزيع الأدوار	إسناد الأعمال للغير
الجهة المسؤولة عن القرار	منظمة حكومية
الجهة المسؤولة عن الإنتاج	شـركة خاصة أو جهة غير هادفة للربح/جهة تطوعية أو أي منظمة حكومية أخرى
طريقة التنسيق	التعاقدات التقليدية (المعتادة) أو التعاون (في بعض الأحيان)

ولطالما اعتمدت الحكومات على العقود من أجل العمل مع مزودي الخدمات الخارجيين، ولكـن كان هناك توسـع كبير في كل من حجـم التعاقدات ونطاقها خـلال العقود القليلة الماضية. وفي السياق الأسترالي، طالما قيل إن العقود «قد أصبحت الآلية الأهم لطلب الموارد العامـة وتقديم الخدمات لكلٍ من العامة والحكومة نفسـها» (سـيدون ٢٠٠٤: ٣٢). وفي الولايـات المتحدة، توصف جميع عمليات التعاقدات الواسـعة النطـاق التي تتم على كل مسـتويات المنظمـة الحكومية على أنها «الحكومة بالإنابـة». في واقع الأمر، في مقابل كل موظـف تابع للحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية، يعمل الآن سـتة موظفين بالإنابـة لتنفيذ الأعمال الحكومية بالتعاقد (ديلوليو ٢٠٠٣). وهذا بالطبع عمل على زيادة التدخلات، ولكن لم يعن أن التعاقدات قد أصبحت أسـهل. وكما يصفها كيتل (٢٠١٠)، من بين جميع الإسـتراتيجيات المستخدمة لتقليص دور الحكومة، فإن «التعاقد الخارجي يفرض معضلات الإدارة العامة والحوكمة الأساسية المستمرة»(ص. ٢٣٩). وفي هذا الفصل: ندرس معنى المقاولة، ونميزها عن الأشـكال الأخرى لمشـاركة الأعمال (على سبيل المثال، الشراكة، التي يغطيها الفصل الخامس)، كما ندرس طبيعة الشركات الخاصة، والمنظمات غير الهادفة للربـح والمنظمات الحكومية الأخرى عـلى أنها أطراف متعاقدة، ونفـسر مزايا التعاقدات وتكاليفها، إضافةً إلى استطلاع كل خيارات الحصول على الأداء الطيب من مزودي الخدمات المتعاقدين.

معاني إسناد الأعمال للغير والتعاقد:

لأغــراض هذا الكتــاب، يمكن توضيح أن كلمة إســناد الأعــمال للخــارج (أو «التعاقد الخارجي») هي ارتباط المؤسســات الحكومية («الموكل») مع طرف آخر («الوكيل») لتنفيذ العمــل نيابةً عنها (انظر جينســين وميكلينج ١٩٧٦؛ مو ١٩٨٤؛ دونالدســون ١٩٩٠). ففي هذه العلاقة يأمل الموكل تحقيق الاستفادة لأنه يفترض أن الوكيل هو الأفضل في أداء العمل المقرر. ولكن في الوقت نفســه، يواجه الموكل مشكلة أن الوكيل لديه مصالح مختلفة، وقد ينتهز، إن أمكن، الفرصة للاســتفادة على حساب الموكل. ويتضح هذا جليًا في حالة الهروب من الســجن، فقد أرادت الحكومــة متعاقدًا لإدارة الزنزانات، فيــما أراد المتعاقد أن يجني أرباحًا بأقل تكلفة، ومن ثم دخل في ممارســات ذات فائدة بالنسبة له (وهي حرية الحركة وانخفــاض تكاليف الأجور) وهو الأمر الذي كان يلحق ضررًا بالمنظمات الحكومية (هروب المساجين وغضب الجماهير واهتمام الإعلاميين) عندما وقع الهروب الفعلي.

والآلية المعتادة للتعامل مع هذه المشــكلة هي التعاقد، وهي مجموعة من الالتزامات بين الموكل والوكيل، وهي عادةً ما تنطوي على مواصفات للخدمات المقدمة، بعض مقاييس الأداء لتلك الخدمات، وقيمــة المقابل الذي يحصل عليه الوكيل نظير تقديم الخدمات (إما مقابــل العمل بالكامل، وإما مقابل تقديم الخدمات على أجزاء) وشروط إنهاء العقد. وقد أصبحت صياغة العقد أمرًا بالغ الأهمية في تحفيز الوكلاء للعمل لمصلحة الموكل (لين ٢٠٠٠). وهكذا، فإن التعاقد يعد طريقة للتنسيق بين الموكل والوكيل.

قــد تتخذ العقود الشــكل الرســمي أو القائمة على العلاقات[٢]. وعــادة ما يُضفى على العقــود التقليدية أو الاتفاقيات «ذات الصيغة القانونية الاحترافية» الشــكل الرســمي، أو المتعلــق بالصفقــات، أي أنها تكون مقتضبة، وغالبًا لا تكشــف عن أســماء وتنقضي ذاتيًا، وتســعى إلى تبــادل المصالح الاقتصاديــة. على الجانب الآخر، يوجد نــوع آخر من العقود القائمــة على العلاقــات، حيث يعمل الأطــراف في ظل معايير، مثل: الحفــاظ على العلاقة والمشاركة في تبادل المصالح، أو المعاملة بالمثل أو الثقة. وفي هذا الفصل، سوف نلقي الضوء، تحديدًا، على العقود الكلاســيكية، إذ إنها عقود طالما ســيطرت على طرق ممارســة إســناد الأعمال للغير، برغم أننا نعترف كذلك بأن كثيراً من افتراضات العقود الكلاســيكية، متضمناً

ذلك تلك التي تتعلق بالدوافع، تظل سارية على نطاق محدود فقط. أما العقود القائمة على العلاقات (وهي ما يطلق عليها بصورة أكثر شمولية، العلاقة التعاونية) فسوف نلقي الضوء عليها بالفصل الخامس؛ نظرًا لأن هذه النماذج قد عززت من طرق المشاركة للعمل مع الأطراف الخارجية.

أشكال التعاقد:

في الممارسات الحديثة كانت هناك مجموعة متنوعة من الترتيبات الحكومية لإسناد الأعمال للغير، ولكن الشكلين الرئيسيين الذين سيطرا هما: التعاقد الخارجي على الخدمات، والشراكات بين القطاع العام والخاص بشأن البنية التحتية، وقد اتخذ كل منهما الصورة التقليدية أكثر من القائمة على العلاقات، برغم استخدام مصطلح «الشريك» في الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وكلاهما تحركه دوافع متأصلة من وجهة نظر الإنسان ذي الطابع الاقتصادي.

التعاقد الخارجي:

التعاقد الخارجي هو تحول الأنشطة من القطاع العام إلى أطراف خارجية، ويشمل توقيع المنظمات الحكومية عقوداً مع الآخرين، عادةً ما تكون منظمات خاصة أو غير هادفة للربح وفي بعض الأحيان، تكون منظمات حكومية أخرى. عند مشاركة الأطراف الأخرى لتنفيذ النشاط، عادةً ما تحتفظ الحكومة بالمسؤولية عن تحديد الخدمات أو الأعمال المقدمة، والتمويل مقابل تقديمها (فيريس ١٩٨٦). عادة ما يُنظر إلى التعاقد الخارجي على أنه شكل من أشكال الخصخصة؛ لأنه يتضمن تقليصاً في دور الحكومة في الصفقة وزيادة دور المؤسسة الخاصة (انظر سافاش ١٩٨٧؛ فيربراذر وآخرين ٢٠٠٢؛ فان سلايك ٢٠٠٢، ٢٠٠٧؛ أوليش وأوفلين ٢٠٠٧).

(من المهم أن نلاحظ هنا أننا نستخدم مصطلح «التعاقد الخارجي» وليس فقط «التعاقد»؛ لأن التعاقد («الخارجي») يشير إلى توزيع الأدوار، كما أنه يختلف عن «التعاقد» فقط الذي يشير إلى طريقة التنسيق). يشمل التعاقد الخارجي كلاً من إسناد المهام الخدمات العامة للغير، حيث يقدم المزودون الخدمات مباشرةً إلى العملاء نيابةً عن الحكومة (على سبيل

المثال، خدمات التوظيف أو جمع النفايات)، وتلك الخدمات التي تقدم مباشرةً للمنظمات الحكومية نفسها (مثل، خدمات النظافة أو خدمات تقنية المعلومات). وفي نطاق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كانت البلدان الناطقة باللغة الإنجليزية وبلدان الشمال هي أولى البلدان تحمسًا، في حين كانت بلدان القارة الأوربية أقل اهتمامًا بالتعاقد الخارجي (بلوندال ٢٠٠٥). وتظهر الأنماط الدولية أن الحكومات تميل للبدء بالتعاقد الخارجي «للأعمال والخدمات الشاقة» أو خدمات الدعم، مثل النظافة أو التعامل مع النفايات، ويليها الخدمات المهنية/غير الرئيسية، مثل تقنية المعلومات أو الخدمات القانونية، ثم يأتي في النهاية ما قد نفكر فيه على أنه خدمات «الخطوط الأمامية» الحكومية، مثل مكافحة الحرائق، أو السجون، أو خدمات رعاية الطفل.

لطالما يتشدق الأفراد بالتعاقد الخارجي، باعتباره طريقة للتعاطي مع الاختلالات التي تشوب البيروقراطية، وذلك للتغلب على التخصيص غير المتكافئ للموارد. وتعد الحوافز والضوابط الخاصة بها مشجعة للمتعاقد أو محفزة له أو تحثه على توريد السلع أو الخدمات بتكلفة أقل وبجودة أعلى أو بصورة أكثر تجاوبًا. تلك الوعود المقطوعة بالتكلفة مع القدرة على الاستفادة من الخبرات غير متاحة للمنظمة، وإمكانية إحلال مزودي الخدمات الذين يقصِّرون في أداء المهام المطلوبة بالمؤسسة، جعلت من آلية إسناد الأعمال للغير أمرًا شائعًا لدى الحكومات. وهناك مثال صارخ يأتي من مايوود، وهي مدينة صغيرة يسكنها قرابة ٢٨,٠٠٠ نسمة في مقاطعة لوس أنجلوس بالولايات المتحدة الأمريكية. ففي عام ٢٠١٠، طرد مجلس المدينة جميع موظفيه وأسند جميع وظائفه للغير، بدءًا من حفظ النظام إلى رجال المرور وحتى تخطيط المدينة، في محاولة لتقليص التكاليف، وتحسين الجودة، والتخلص من الفئات التي تقصر في أداء الأعمال والموظفين الفاسدين، ولاستعادة السيطرة على زمام الأمور بعدما كانت على شفا الإفلاس. ورأى الكثيرون ذلك على أنه تصرف «عبقري من البلدية»، ونتذكر ما قاله عضو من مجموعة الدعم المحلي:

> هل تتذكر الاتحاد السوفيتي؟ كانت لديهم الكثير من البيروقراطية وخسروها. وكانت مايوود مثل ذلك تمامًا. والآن يعلم الأفراد أنهم إن لم يعملوا سيتعرضون للإقالة. وهذا أفضل بكثير. (ستريتفيلد ٢٠١٠).

إن الوعـود بتوفير التكلفـة كانت بالقوة الكافية التي تدفع هذه الممارسـة، ولاسـيما المناقصـات التنافسـية والتعاقـدات الخارجية، التي توسـعت بسرعة خـلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الميلادي المنصرم، حيث عملت العديد من الحكومات تحت ضغوط تقليص التكاليف. وعندما أشارت دراسة أجريت في المملكة المتحدة (كوبين وآخرون ١٩٨٧) إلى إمكانية توفير (٢٠٪) عند التعاقد الخارجي على جمع النفايات، توسعت هذه الممارسة على نطاق كبير. وعندما أشارت دراسات أخرى تابعة (انظر دومبيرجر ١٩٨٩، ١٩٩٣، ١٩٩٤) إلى أن هـذه هـي الحالة عبر مجموعة من المجالات، من تعاقـدات الدفاع وحتى خدمات النظافـة؛ نما نطاق إسـناد الأعـمال للغير. ورغم التحذيرات بشـأن مدى تغـير الوفورات (هودج ١٩٩٦) وأهمية مزيج المنافسة والمتابعة (هيفيتز وورنر ٢٠٠٤)، ظلت وعود تقليص النفقـات أمرًا محوريًا في الدفع بالحكومات نحو عمليات إسـناد الأعمال للغير. ولكن هذا سـلاح ذو حديـن: إذ هناك دليل جديد أن الحكومات البلديـة في المملكة المتحدة تعتمد بصورة متزايدة على إسـناد الأعمال للمصادر الداخلية استجابةً لضغوط الموازنة، وقد فسر البعض بنسبة (٦٠٪) من المجيبين في إحدى المسوح الميدانية بأنهم كانوا يعملون على إرجاع الخدمات إلى كنف الحكومة لزيادة الكفاءة، وتقليص تكاليف الخدمة (يونيسون ٢٠١١).

تم تيسـير تنفيذ التعاقدات الخارجية بفصل وظيفتي الـشراء وتزويد الخدمات داخل المنظمات الحكومية واسـتخدام المنافسة لاختيار مزودي الخدمات (أوفلين وألفورد ٢٠٠٨؛ بيفـير ٢٠٠٩). وكان الدافع وراء هذا الفصل فكرة أن الموظفين البيروقراطيين ذوي المصالح الشـخصية والمسـؤولين عن كلٍ مـن إنتاج الخدمات واسـتهلاكها لديهـم الدافع لتعظيم الموازنات، بدلاً من السـيطرة على النفقات، أو حتى تعزيز الجودة (داونز ١٩٥٧؛ نيسكانين ١٩٧١؛ أوستروم وأوستروم ١٩٧١؛ سافاس ١٩٨٢). إن الفصل بين هاتين الوظيفتين من شأنه أن يساعد على توضيح (من المسئول وعن ماذا)، بما يمكن من زيادة وضوح خطوط المساءلة والرقابـة والمسـؤولية، كما أنها تشـجع على المنافسـة في المجالات التي طـال ما احتكرتها الحكومة (فيريس ١٩٨٦).

لقد شـاب خبرة التعاقد الخارجـي الخلط رغم ذلك؛ لأنها متـى نجحت، عملت على توضيح المهام، والدفع بمكاسب الكفاءة، والمرونة، والإبداع، وتحسين قرارات الإنفاق. وعلى الجانـب الآخر، قد يخلق التعاقد الخارجي نوعًا من التعقيد؛ حيث يسـلب من الخدمات

والأغراض العامة الأجزاء التي لا يمكن تحديدها بسهولة، وقد تزيد التكاليف (دوناهيو ١٩٨٩). لقد أشار الكثير من الكتاب إلى قضايا الشفافية والمساءلة التي تطفو تحت نظم التعاقدات، ولاسيما عندما تكون هناك ترتيبات تتعلق بالسرية التجارية من شأنها أن تقلص من مستويات الفحص (انظر، على سبيل المثال، مولجان ٢٠٠٠ب؛ سيدون ٢٠٠٤؛ بلوندال ٢٠٠٥).

الشراكات بين القطاعين العام والخاص:

ثاني أهم النماذج هو نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يمكن من خلال ذلك الكم الضخم من الكتابات التي صدرت حول موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص تمييز «أشكال» متعددة من هذه الشراكات بدءًا من مشروعات البنية التحتية الطويلة الأجل وحتى مشروعات التنمية مع منظمات المجتمع المدني[٣]. ونتج عن ذلك حالة من الغموض والجدل حول ماهية الشراكة بين القطاعين العام والخاص[٤]. وهنا نركز على شكل محدد من شراكات القطاعين العام والخاص يسبب الكثير من الارتباك، وهو شراكات البنية التحتية، والمعروفة أيضًا باسم مبادرات تمويل القطاع الخاص في المملكة المتحدة وأماكن أخرى. وما يجعل هذه الترتيبات غامضة هو أنها عادةً لا تشمل الشراكات بالمعنى الذي نستخدم فيه المصطلح في هذا السياق، فتقديم الخدمة لا يتم بالشراكة بين الحكومة ومزود الخدمة الخارجي بل يقتصر تقديمها غالبًا على مزود الخدمة وحده من خلال عقد طويل الأجل[٥]. وهذه الترتيبات التي تتعلق بالشراكة هي التي يتناولها الفصل الخامس حيث يركز هذا الفصل على الاستعانة بالقطاع الخاص في «تصميم أصول البنية التحتية وبنائها وتمويلها وصيانتها وتشغيلها... بالصورة التقليدية التي يقدمها القطاع العام» (بلوندال ٢٠٠٥: ١٩). وفي شراكات القطاعين العام والخاص ينحصر دور منظمات القطاع العام فيما يلي:

> تحديد نطاق النشاط، وتحديد الأولويات والأهداف والمخرجات، ووضع نظام للأداء بحيث يمكن لإدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تجد المحفز الذي يدفعها لتقديم الخدمة. وتتمثل مسؤولية القطاع الخاص ودوره الأساسي في كل أنماط شراكات القطاعين العام والخاص في تحقيق أهداف

النشــاط المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص بشروط تتيح القيمة مقابل المال للقطاع العام. (جيرارد ٢٠٠١).

ومع ذلك، فإن هذا الوصف يثير تســاؤلاً ينبغي طرحه على معظم أشــكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهو: كيف يمكن أن يطلق عليها «شراكات القطاعين العام والخاص» حتــى وإن لم تكن متعلقة «بالقطاع العام» أو حتى «بالــشراكات»، بمعنى، أن الحكومة لا تــؤدي أيًا من عمليات الإنتاج، وإنما يؤديها بالكامــل الطرف التابع للقطاع الخاص في هذه الترتيبــات؟ ويرى كل مــن هودج وجريف (٢٠٠٨: ٩٥) أن صفقات تمويل البنية التحتية لم تعد تتخذ شــكل الشراكات، فهي تتخذ شــكل العقد الذي يبرم عندما يشتري المواطن منزلاً برهن عقاري مع أحد البنوك المحلية. ولاحظ تيزمان وكليجن (٢٠٠٢) على وجه التحديد أن نظام مبادرات تمويل القطاع الخاص في المملكة المتحدة اتخذ شكل التعاقد، وليس شراكة.

وعلى سبيل المثال، من أنماط شراكات القطاعين العام والخاص الأكثر شيوعًا: نظام البناء والتملك والتشــغيل ونقل الملكية، والمطبق، عنــد بناء الطرق السريعة وصيانتها. وفي هذه الحالــة يؤدي مزود الخدمة الخاص أعمال بناء المرافق، ومن ثم يتملك هذه المرافق ويتولى صيانتها لمدة ٢٥ سنة، مثلًا. والجدير بالذكر، هو أن المهمة الباقية هي إعادة المرفق للقطاع العــام، وهو دور يؤكد حقيقة أنه كان خاضعًا لســيطرة القطــاع الخاص حتى ذلك الحين. يسري المنطق نفســه على آلية شائعة أخرى، وهي ترتيب البيع وإعادة التأجير، والتي تبيع فيها الحكومة أصول القطاع العام للشركات الخاصة، ثم تؤجرها ثانية، فيما تعمل الشركات الخاصة على تشغيلها وصيانتها.

إن إساءة استخدام لفظ «الشراكة» في هذه الحالات ترجع، طبقًا لهودج وجريف، للعبة اللغة المصممة «لتغطية الإستراتيجيات والأغراض الأخرى» (هودج وجريف ٢٠٠٥: ٧؛ انظر أيضًا ليندر ١٩٩٩؛ سافاش ٢٠٠٠؛ وشاؤول ٢٠٠٥). كما تظهر على وجه الخصوص على أنها لفظ أكثر قبولًا من لفظ «الخصخصة» الذي حل محله، ويرجع جزء من هذا إلى أنه يشمل كلمة «القطاع العام»، فيما يرجع الجزء الآخر لأنه يشمل «الشراكة»، والتي تظهر في العموم باعتبارهــا أمراً إيجابياً. وبعــد ما يقرب من عقد أو أكثر من الأنظمة الديمقراطية الأنجلو-أمريكية، وسط استياء العامة ومقاومة من جماعات المصالح بشأن التوسع في تسليم أصول

وبرامــج القطاع العام للقطاع الخاص؛ طُرحت شراكات القطاعــين العام والخاص باعتبارها بدائل ســهلة للخصخصة، حتى برغم أنها في كثير من الحالات كانت تعبر عن الشيء نفسه. ونطلــق على هذه الترتيبات «شراكات القطاعين العام والخــاص الصريحة» وذلك لتمييزها عــن شراكات القطاعين العام والخاص الأصلية، وتتم مشــاركة مهمة الإنتاج، وهو ما نطلق عليه «شراكات القطاعين العام والخاص الموضوعية»، ويمكنكم الاطلاع على الفصل الخامس.

تتولى شراكات القطاعين العام والخاص حزمًا مختلفة ومتنوعة من مهام التصميم والبناء والصيانــة، فيما تركز عمليــات التعاقد الخارجي عادةً على الخدمــات الفردية أو المختصة (على ســبيل المثال، جمع النفايات، أو تقديم الوجبات لكبار الســن) (ويب وبولي ٢٠٠٢). وقــد يكون لهــذه الترتيبات الخاصة بهــا، فمثلًا، قد تتخذ شراكة القطاعــين العام والخاص شــكل التصميم والبناء والصيانة حيــث تتولى الشركة الخاصة تصميم الأصول وإنشــاءها، ومن ثم صيانتها، أو نظام البناء والتملك والتشــغيل، حيث تتولى شركة خاصة/اتحاد خاص إنشــاء البنية التحتية، ومن ثم تمتلكها وتشغلها لقاء مبلغ من الرسوم (إما من الحكومة أو المستخدمين)؛ أو نظام البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية)، حيث تنقل ملكية الأصل إلى الحكومة في نهاية العقد[٦].

وتميــل العقود التي تنظم علاقة الشراكة بــين القطاعين العام والخاص لأن تكون طويلة ومعقدة وقانونية ومحددة بدقة، وبمعنى آخر تميل هذه العقود نحو الشكل التقليدي، ولا تتخذ الشكل القائم على العلاقات. وطبقًا لهودج (٢٠٠٥)، فمجموعة العقود الكاملة التي تنظم الطريق مدفوع الرسوم الذي أنشأته شركة سيتي لينك CityLink في ملبورن بأستراليا وصل ارتفاعها إلى عدة أمتار، وتطلبت فريقًا من المحامين لتفسيرها.

ويتميز نطاق المشروعات المقامة باســتخدام نظام شراكات القطاعين العام والخاص بأنه متســعٍ للغاية، وهو مطبق في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية التي تشــهد تقدمًا ملحوظًا. فعلى ســبيل المثال، بدأ اســتخدام نموذج مبادرة تمويل القطاع الخاص في اليابان عام ٢٠٠١ بعد التغييرات التشريعية بما يســمح بتوقيع العقود الطويلة الأجل بين الحكومة والقطــاع الخــاص (وهي العقود التي حظرها القانون فيما ســلف، عندما تمتد إلى أكثر من خمس سنوات). تم إطلاق أكثر من ٩٠ مشروعًا من مشروعات مبادرة تمويل القطاع الخاص

بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٧، بدءًا من مرافق النفايات إلى مساكن الموظفين العموميين وحتى المباني التعليمية، وقد تفوق انتهاج اليابان لمثل هذه النمط من شراكات القطاعين العام والخاص على المملكة المتحدة (اتحاد الصناعات البريطاني ٢٠٠٧)[٧].

لقد كان هناك عدد كبير لا بأس به من قصص النجاح في شراكات القطاعين العام والخاص، فقد أظهرت الدراسات في إنجلترا أن المستشفيات التي تمولها مبادرات تمويل القطاع الخاص أنظف من تلك التي بُنيت باستخدام الأموال العامة، وتحصل على معدلات تقييم أعلى من المرضى. أما في الهند، فقد أنجز طريق سريع يضم ٦ مسارات بطول ٩٠,٤ كيلومتراً ما بين جايبور وكيشانجاراه في راجستان قبل موعد تسليمه بستة شهور، الذي كان مقررًا بعد ٣٠ شهرًا، ليبين بذلك أن جميع شراكات القطاعين العام والخاص يمكنها تسليم المشروعات قبل موعدها المقرر[٨].

لقد انجذبت الحكومات إلى مشروعات شراكات القطاعين العام والخاص لأسباب عدة، أهمها أن من أيدها هم مؤيدو هذا التوجه في الحكومات؛ حيث تضع هذه الشراكات هيكلاً للحوافز للشركات الخاصة مقابل التسليم في الموعد المقرر، وبتكلفة أقل من المقررة في الموازنة، كما أنها تقدم مشروعات بنية تحتية ضخمة لا تكون الحكومات التي تخشى من الديون مستعدة لتمويلها، كما أنها تنقل المخاطر إلى الشركات الخاصة، وكذلك فهي تمكن الحكومات من تحويل التكاليف «بعيدًا عن الميزانية»[٩]. ومع ذلك، في بعض الحالات لا تمثل شراكات القطاعين العام والخاص خيارًا إستراتيجياً، وإنما تكون مطلبًا من جانب الحكومة أو الممول، ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، كانت سياسة الحكومة في مطلع الألفية الثالثة هي بناء جميع السجون الجديدة بموجب ترتيبات شراكات القطاعين العام والخاص (ستورجيس ٢٠٠٢). وفي أفريقيا، تطلبت المشروعات الممولة من الاتحاد الدولي للتنمية أحد نماذج شراكات القطاعين العام والخاص، فعلى سبيل المثال اشترط مشروع توفير مياه للريف في رواندا إدارة توفير (١٠٪) من المياه بمعرفة مشغلين محليين من القطاع الخاص (أليكسندر ٢٠٠٨).

بينما ازدادت شعبية نموذج شراكات القطاعين العام والخاص، لكنها لم تسلم من الانتقادات، مما يثير كثيراً من الأسئلة حيال ما إذا كانت بالفعل رخيصة، أو كانت المخاطر

تنتقـل بالفعل، وكيفية سـداد مقابلها بالفعل على المدى الطويـل[١٠]. كما أثيرت مخاوف جديـة في المملكـة المتحدة وفي أنحاء أخرى حيال ما إذا كانـت مشروعات مبادرات تمويل القطاع الخاص تعمل بالفعل على تقليص التكاليف والوقت المحدد، وبعض الكتاب أشـاروا إلى أن التقييـمات الإيجابية قد أتت من حكومات مؤيـدة لمبادرات تمويل القطاع الخاص. فيما تسـاءل البعض الآخر[١١] عن كيفية حسـاب المخاطر والتكاليف، وما إذا كانت تنتقل فعليًا إلى القطاع الخاص من خلال هذا النموذج[١٢]. ولقد أثيرت أيضًا مخاوف جدية بشأن المتابعة المتراخية للأداء بهذه الأنظمة؛ لقد وجد تقرير المكتب الوطني لمراجعة الحسـابات للمملكـة المتحدة لعام ٢٠١٠، على سـبيل المثال، عجزًا في جمع بيانـات الأداء الموضوعية، واعتمادًا زائدًا على بيانات التقارير الذاتية، وعجز المتعاقدين في القطاع الخاص عن مراجعة المرتجعات، وعدم كفاية الموارد للمتابعة (بولوك وآخرون ٢٠١١).

وقد اتخذت طريقة إسناد الأعمال للغير شراكة القطاعين العام والخاص سبلاً تقترب من التعاقد التقليدي، تلك التي حظيت بنجاح مختلط حول العالم. في بعض الظروف كان هناك توافق بين الخدمـة والأداة لتنظيم العلاقة بين الأطراف، فيما كانت هناك أيضًا أدلة دامغة تبين أن عدم التوافق يخلق مشـكلات جمة، ليس من الناحية الفنية فحسـب، بل أيضًا من الناحية السياسية.

فهم أطراف التعاقد:

تسـند المنظمات الحكومية الأعمال لثلاثة أنواع رئيسـية من الأطـراف، وهي: شركات القطاع الخاص، والمنظمات غير الهادفة للربح، والمنظمات والمؤسسـات الحكومية الأخرى. وتتميز منظمات القطاع الخاص بأنها تعمل في ظل السوق الاقتصادية، كما تسعى إلى إرضاء العمـلاء من أجل الحصول على الإيرادات، وإلى حدٍّ مـا تعمل الحوافز الربحية على توجيه الجهود الإدارية نحو خلق قيمة خاصة (على سـبيل المثـال، تعظيم الأرباح، ورضا العملاء، ومنافع حملة الأسـهم) (مور ٢٠٠٠). وتفترض نظرية التعاقد أن الشركات الخاصة تسـعى إلى تحقيق الأرباح، وهو الأمر الذي يعني توفير حوافز قوية لتوريد سـلع وخدمات أرخص أو أفضل لجذب العملاء والتفوق على المنافسين.

ويعد الربح سـلاحًا ذا حدين إلى الحد الذي يسـيطر فيه عـلى مصالح شركات القطاع الخاص. على الجانب الآخر، وفقًا لما سـوف يتم مناقشـته أدنـاه، إن رغبة الشركات لجني

الأرباح، مدفوعة في هذا بالمنافسة والضوابط التعاقدية المتفق عليها، من المفترض أن تدفعها لتقديـم أفضل قيمة مقابل المال والابتـكار، بما يجعلها جذابة لمسـئولي الشراء بالحكومة. عـلى الجانب الآخر، يقال إن الدافع وراء تعظيم الأرباح يحث على إيجاد سـبل للاختصار والتضحية بالجودة (براون وآخرون ٢٠٠٦: ٣٢٧). ولعل قصة هروب المسـاجين من سـجن ولاية أسـتراليا الغربية عـلى النحو التي تطرقنا إليه في بداية هـذا الفصل، مثال واضح عن المعاناة من حيث الجودة من أجل تقليص التكاليف.

ولكن بينما يكون الدافع لتحقيق الأرباح أمرًا في غاية الأهمية بالنسـبة لشركات القطاع الخاص، فمن السهل القول بأنه ليس شغلها الشاغل الوحيد؛ لأنها أيضًا مهمومة ومشغولة، بدرجات متفاوتة، بسـمعتها وبمسئولياتها الاجتماعية بدرجة أكبر أو أقل (فيس وبريثويت ١٩٨٣). وكـما ذكر أيريـس وبريثويت: «جميع الجهات الفاعلة مـن الشركات لا تمثل إلا مجموعة من الالتزامات المتعارضة من ناحية الرشد الاقتصادي، والالتزام بالقانون، ومسئولية الأعمال» (١٩٩٢: ١٩). وهذه المشاغل الأكثر تعقيدًا تعمل على تخفيف أثر دافع الربح.

وبالمثل، تتخذ المنظمات غير الهادفة للربح أشكالًا مختلفة، بدءًا من المنظمات العقائدية، وحتى جماعات التأييد العالمية الضخمة، وجميعها يختلف عن شركات القطاع الخاص بعدة طرق[١٣]. فعلى سـبيل المثال، تعمل هذه المنظمات بصفة أساسية في ظل أسواق المتبرعين، وتسـعى بمنتهى الدأب إلى جذب موارد المتبرعين (على سـبيل المثـال، جهود المتطوعين أو التبرعات)، وجميعها يركز على تحقيق الأغراض الاجتماعية، وليس على توليد الأرباح والمنافع للمسـاهمين (مور ٢٠٠٠). كما أنها عادةً ما تشـارك بأنشطة تختلف عن تلك التي تشارك فيهـا الشركات الهادفة للربح، وذلك في ظل زيادة المشـاركة بالخدمات الاجتماعية المعقدة الكثيفـة العمالة، والتي ينجم عنهـا منافع غير مؤكدة، وحيثما تكون زيادة إنتاجية العمالة نـادرة أو صعبـة للغاية، مثل خدمات الصحة العقلية أو خدمـة الأطفال الضعفاء. كما أن العمـل مع المنظمات غير الهادفة للربح ينال إقبالًا من المنظمات الحكومية لعدة أسـباب، ولمـا تتمتع به من مميزات هامة، مثل: القـرب من العملاء، المشروعية في ظل المجتمعات المحلية، وانخفاض التكاليـف، والبرامج المبتكرة، والقدرة على جمع الأموال، وبرامج الإعانة المتعددة، وسرعة بـدء البرامج والمشروعات[١٤]. كما عمل نقص الدافع للحصول على الربح

إلى ادعـاء البعض بـأن تكاليف المتابعة ينبغـي أن تقل، فقد لا يكون هنـاك حوافز قوية للتخـاذل أو الانتهازيـة، وادعى آخرون بأن المنظمات غير الهادفة للربح تشـارك الرسـائل نفسها مع الحكومة (انظر براون وآخرين ٢٠٠٦ بشأن هذه النقطة). كما أن المنظمات غير الهادفة للربح في حقيقة الأمر تنسـاق أكثر وراء الدوافـع الهادفة والدوافع الأخرى، والتي تعمل على الأقل من أجل تقييد نطاق أهمية الإيرادات. على الصعيد الآخر، قد يسعى قادة المنظمات غير الهادفة للربح إلى تعظيم الإيرادات باعتبارها وسـيلة لتحقيق القيم الهادفة إلى الحـد الـذي تصبح معه الإيرادات أمرًا مهمًا من أجل بقاء البرامج التي تفيد المجتمع أو التوسع فيها، وفي واقع الأمر، فإن التوسع في مبدأ التعاقد قد أعاد وضع هذه المنظمات نوعًا ما، حيث تطورت الأسواق لتتسع لسلسلة من الخدمات الاجتماعية. لذا، فإنه فيما يتوجب الاستجابة لسوق المتبرعين، تشارك الكثير من المنظمات غير الهادفة للربح في أنشطة واسعة النطـاق من خلال التعاقد مع الحكومة، وهذا يعمل على تغيير هياكل الحوافز الخاصة بها والتي قد تخلق، على المدى الطويل، حوافز سلبية، وعلى تقويض المنافع التي تراها الحكومة في هذه العلاقات (فان سلايك ٢٠٠٧).

قد تستطيع المنظمات الحكومية كذلك أن «تتعاقد» مع أطراف أخرى تابعة للحكومة (برغم عدم قانونية ذلك)، ولقد ظهر هذا في الواقع العملي من خلال اسـتخدام نماذج المشتري - مزود الخدمة، وهي أشباه عقود لخلق أسواق داخلية. وقد تكون هذه النماذج داخل المنظمات، أو داخل محفظة الاسـتثمار أو بين محافظ الاسـتثمار أو بين المسـتويات الحكومية. ومن المتوقـع أن يتغلب «التعاقـد» مع منظمة حكومية أخرى على بعـض تحديات العمل مع الأطـراف الأخرى، ومع ذلك فقد يمثل هذا تحديًا أكبر في الواقع العملي، وفي النهاية تخضع هذه العلاقات لكافة المشكلات المحتملة لأي علاقة بين الموكل والوكيل[١٥].

متى نلجأ للتعاقد الخارجي:

في الفصل الثاني ناقشـنا ضرورة إسـناد الخدمات للغير عندما تفوق منافع القيام بذلك التكاليف الخاصة بها، وهذا لا يقل في صحته بالنسـبة للتعاقد الخارجي، وعلى غرار الأنواع الأخرى لإسـناد الأعمال للغير، هنـاك مجموعة متنوعة من أنواع المنافـع والتكاليف. لقد سُـلط الضوء على منافع الخدمة وتكاليفها، ولكن غالبًا ما تغفل التقييمات الخاصة بالقيمة

النســبية للتعاقد عن الأنواع الأخرى من المنافع والتكاليف: وهي تلك التي ترتبط بالعلاقة بين الأطراف، وتلك التي ترتبط بالموقف الإستراتيجي للمنظمة.

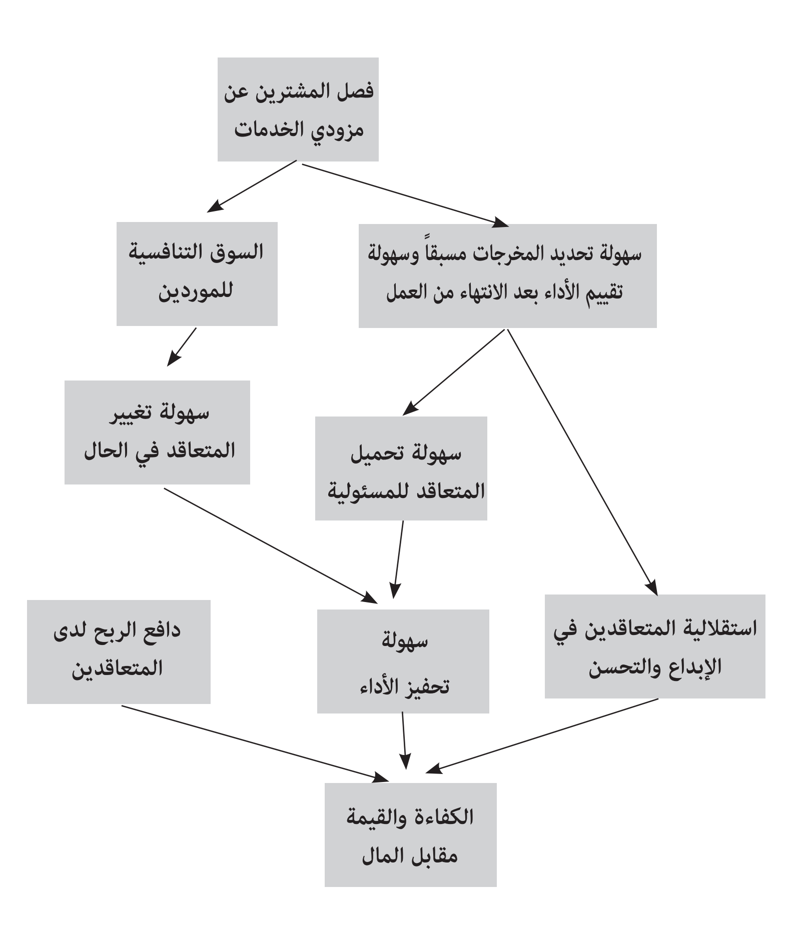
تكاليف العلاقة ومنافعها:

المنطق وراء التعاقد الخارجي:

لنــدرس تكاليف العلاقــة؛ فإننا بحاجة لفهم المنطق وراء التعاقد (انظر الشــكل ٤-١). والافتراض الأســاسي الذي يدعم هذا هو أن مزود الخدمة يســعى وراء جني الأرباح. ولكن على النحو المبين أعلاه، هذا ليس صحيحًا تمامًا، ليس بالنسبة للمنظمات غير الهادفة للربح فحســب، بل أيضًا إلى حد ما بالنسبة للشركات الخاصة الهادفة للربح. ومع ذلك، ولأغراض التحليل؛ سوف نفترض أولاً أن ذلك صحيح من أجل تفسير المنطق المقبول، ثم نقر بالدوافع الأكثر تعقيدًا. تؤدي التعاقدات، في أبســط صورها، مع الشركات الهادفة للربح، إلى كلٍّ من الســيطرة على الدافع للربح وتمكين الخبرة المختصة لدى مــزود الخدمة من تقديم القيمة مقابل المال، وهذا بصفة عامة بسبب سعي الوكيل (أو مزود الخدمة) نحو جني الأرباح.

ويكــون للعقد هذا الأثر إذا تعرض مزود الخدمــة للعقوبة نتيجة تقصيره في الأداء (أو للمكافأة مقابل حسن الأداء)، وقد يتحمل المسؤولية عن جودة أدائه. ويعد إنهاء التعاقد، أو عــدم التجديد، أو إحلال مكان مزود الخدمة مــزود خدمة آخر، أقسى درجات العقوبة في أي موقف تعاقدي في إطار ســوق تسودها المنافســة. ويتحمل مزود الخدمة المسئولية على الوجه الأكمل من خلال تحديد مواصفات الخدمة في شــكل مخرجات مقدمًا، ومتابعة توفيرها بصفة دورية بعد إتمامها. ويفضل تحديد ذلك في صيغة مخرجات من أجل تحديد العمليــات أو المدخلات؛ أولاً لأن ذلك يركز على النتائج التي يريدها المشــتري، وثانيًا، لأنها تمنــح مزود الخدمة الاســتقلالية في تحديد كيفيــة تقديم هذه المخرجــات بصورة أفضل، وتحديــد خبرتهــم اللازمة. كما أنه يفيد أيضًا إذا رغب المشــتري في تطبيــق الحوافز، التي يمكــن ربطهــا بأداء يخضع للقياس مقابل المخرجات المحددة. وفي الوقت نفســه، عادةً ما يكون قياس المخرجات أسهل بكثير من النتائج، حتى وإن كانت الأخيرة ذات صلة أقرب من اهتمامات مسؤولي الشراء.

شكل (٤-١): المنطق وراء التعاقدات



في نهاية الأمر، من أجل تيسير تحديد مواصفات الخدمات ولتشجيع المنافسة؛ يلزم الفصل بين المشتري ومزود الخدمة (أوفلين وألفورد ٢٠٠٨؛ بيفير ٢٠٠٩). وهكذا فالأمل يكمن في إمكانية توجيه رغبة مزود الخدمة لجني الأرباح نحو تحفيزهم على تقديم القيمة مقابل المال للمشتري الحكومي. ولكن مثل هذه الآمال تستند إلى افتراضات عدة، وهي تبدو من خلال الفحص عن كثب معضلة في الواقع العملي.

التحديد والمتابعة:

أولًا، لا يســهل دائمًا تحديــد الخدمات ومتابعتها، حتى رغم وضــوح تفاصيل ما يريده الموكل من الوكيل في صميم التعاقد حتى يتسم بالنجاح. وكما يقول كيتل، ينبغي أن تصبح منظــمات القطاع العام «مشــترين أذكيــاء»: فينبغي أن تعرف الحكومة مــا تريد شراءه، وعليها أن تعرف كيف تشــتري ما يلزمها من ســلع وخدمات. كــما ينبغي عليها أن تكون قادرة على تحديد ما قد اشترته (١٩٩٣: ١٧؛ انظر أيضًا براون وبوتوسكي ٢٠٠٣). وفي قضية أستراليا الغربية، سعت وزارة العدل إلى تقديم خدمات أمن المحكمة والحراسة بنية «تقديم خدمات محســنة ومتكاملة تعمل على إعطاء رجال الشرطــة والعدالة الفرصة للتركيز على النواحي الرئيسية للأنشطة الخاصة بأمن المحكمة ونقل السجون» (وزارة العدل ٢٠٠٣: ٥٠).

ومع ذلك، هناك عوامل عدة تجعل عملية التحديد والمتابعة أمرًا بالغ الصعوبة، ولاسيما من حيث المخرجات (انظر براجر ١٩٩٤؛ هيندري ٢٠٠٢؛ جريف ٢٠٠٨). ويعد عدم اليقين من بين الأسباب: في واقع الأمر قد لا يكون العمل المطلوب إتمامه أثناء كتابة العقد معلومًا عــلى وجه التحديد. على ســبيل المثال، توريد خدمات أمن المحكمة وحراســتها قد تكون له جوانب غير معلومة، مثل: هروب المســاجين، والمطالبة بإعادة توزيع طاقم العاملين في أوقات لا يمكن التنبؤ بها. ويمكن التصدي لهذه المشكلة بإحدى الطرق المختلفة، ولكن لكلٍ منها تكلفته. وقد يحرر عقد للطوارئ يحتوي على بنود، مثل: «إذا --- إذا ---»، ولكن ذلك يعني ضياع الوقت والمال لصياغة العقود، ولاســيما حينما يســاوم المشتري ومزود الخدمة بقــوة، وفي بعض الحالات لا يمكن توقع كل الأحداث. وبدلًا من ذلك، قد يتفاوض الأطراف مــن جديد بشــأن العقد عندما تكون هناك ظروف غير متوقعــة. ومع ذلك، في مثل هذه الظروف، قد يزيد اعتماد المشتري على مزود الخدمة، الذي سوف يتمتع بميزة تفاوضية، إن كانت له دوافع ربحية، وإذا كانت لديه الحوافز اللازمة لاستغلالها. والحل الآخر هو كتابة العقد من حيث النتيجة، ولكن هذا يحول المخاطرة إلى مزود الخدمة، الذي ســوف يسعى عندئذ للحصول على ســعر أعلى. ففي حالة أمن المحكمة، ومن بين النتائج المستهدفة كان الحد الأقصى لعدد المســاجين الهاربين (اثنين ســنويًا) وعدد وفيات المساجين (صفر سنويًا) (وزارة العدل ٢٠٠٣: ٢٢-٣).

وهناك سـبب آخر يتمثل في تباين المعلومـات، بمعنى أنه يكون لدى مزودي الخدمات معرفة أكبر من المعرفة التي يتمتع بها المشـتري بشـأن ما يمكنهم فعلـه وما قد يفعلونه. وفي هـذه الحالـة، تزيد التكاليـف، أولاً من حيث اختيار مزودي الخدمة المناسـبين، مثل: تحليل المناقصات، وعقد اللقاءات والتقييم والتصنيف، وثانيًا من حيث متابعة الأداء (مثل التفتيش، وجمع البيانات، وما إلى غير ذلك). ويجوز التعاطي مع المشكلة الأخيرة بمساعدة العمـلاء على التصرف باعتبارهم متابعـين. ولكن هذا قد يصعب عندما يعجز العملاء عن الحكـم على الأداء مقابل المعايير المتفق عليها، إذا عرفوها من الأسـاس، أو عندما يعجزون عن التعبير عن تظلماتهم، مثلما هو الحال مع الأطفال، أو كبار السن. وكانت لهذه المشكلة آثار هائلة في مثال المحكمة العليا بأستراليا الغربية، لأنها إما كانت كثيفة الموارد أو كان من الصعـب على وزارة العدل أن تراقب كافة الإجراءات الخاصة بطاقم عمل الشركة المتعاقدة الذين سـمحوا بالهروب، مثل: فتح الأبواب بالقوة، وضع كلٍّ من مفاتيح الزنانين والمنطقة المحيط بها في حلقة واحدة، وتكليف عدد غير كافٍ من الحرس، وفي كل هذا لم تتح الفرصة لموظفي الوزارة للحضور في الزنازين. وباستخدام المبدأ نفسه، إذا كانت الوزارة قد كرست ما يكفي من الموظفين لمتابعة عمليات التشـغيل اليومية لـدى الشركة المتعاقدة، كان من الممكن أن تتهم بالتدخل في الإجراءات، وعدم إعطاء مزود الخدمة الفرصة للتوصل لأفضل طريقـة لتقديم النتائج المطلوبة. في الوقت نفسـه، فإن العجز عـن تحقيق هذه النتائج المطلوبة، والتي كانت في هذه الحالة تتمثل في حماية السـلامة العامة بتقليل فرص هروب المساجين – له تبعات خطيرة، ولن يكفي تحقيق نجاح جزئي.

وتتمثل المشـكلة الأخرى في الاعتمادية المتبادلة، إما بين المشتري ومزود الخدمة، أو بين مـزود الخدمة والأطراف الأخرى. وكلما زادت صعوبة تمييز مدى إسـهام مزود الخدمة في الأداء مـن الإسـهام من جانب بالمشـتري أو أي طرف من الأطراف الأخـرى، تزداد صعوبة تقييـم الأداء وتطبيـق الحوافز أو العقوبات الملائمة. وتشـيع هـذه القضية في الكثير من مجالات السياسة الاجتماعية، إذ تشيع عملية الإنتاج المشترك مع العملاء، والجهود المنسقة بين مـزودي الخدمات. وغالبًا ما تتطلب طلبات الاعتماديـة المتبادلة المزيد من العلاقات التعاونيـة بين مزودي الخدمـة، والتي تتلاشى في الواقع العملي بفعـل عمليات المناقصات التنافسية.

وبالطبـع، تختلـف الخدمات من حيث مـدى تعرضها لهذه المشـكلات. ومتى كانت السـلع أو الخدمات المعيارية موضع تركيـز التعاقدات الحكومية، عندئذ تصبح التعاقدات الكلاسـيكية فاعلة للغاية. ولكن فيما يتعلق بحزم الخدمات المعقدة، قد يشـوب التعاقد الخارجي بعض أوجـه الخلل (انظر باجاري وتاديليس ٢٠٠١؛ إينتويسـل وآخرين ٢٠٠٥). ومـن ملاحظـات بيهين وكانت: «إن التعاقد على الخدمـات الاجتماعية يكون أكثر تعقيدًا مـن التعاقد على الأقـلام» (١٩٩٩: ٤٥٨). ويعد التعليم من الأمثلة التقليدية، إذ المؤشرات السـهلة القياس - درجات الاختبـارات ومعدلات الحضور والتعهد بالـولاء لعلم البلاد - لا ترصد كل ما نتوقعه أو نطلبه من المدارس (دوناهيو ١٩٨٩).

المنافسة (أو انعدامها):

تقدم المنافسة نظامًا ضروريًا يتعين على مزودي الخدمات اتباعه، فغياب المنافسة يعني غياب الكثير من المنافع المحتملة: «ومعظم الضجة السـائدة في مجال الخصخصة تأتي من اتساع نطاق التنافسية عند التعاقد الخارجي على الأعمال، ليس من تقديم الخدمة الخاصة في حد ذاته» (دوناهيو ١٩٨٩: ٢١٨). لقد ظلت المنافسـة رغم ذلك أمراً صعبًا في مجالات عدة من أنشطة القطاع العام. وفي كثير من أنشطة القطاع العام، قد لا يكفي عدد مزودي بعض الخدمات الخاصة من أجل تشـكيل سوق تنافسـية (ديهووج ١٩٩٠: ٣٢١). ويجوز التعامل مع هذه المشـكلة بمحاولات استباقية لتطوير الأسواق، على سبيل المثال، من خلال تشـجيع اتحادات الأعمال أو التعاقد مـن الباطن لتمكين مجموعات مزودي الخدمات من تجميـع القدرات المطلوبة. ولكن تكون هذه الممارسـات عرضة لتوتـرات داخل الاتحاد، إضافةً إلى طول سلسـلة المسـاءلة. وبدلًا من ذلك، قد تلجأ الإدارة إلى تفكيك الخدمة إلى عنـاصر أصغر يقدمها مزودون متنافسـون، ولكن هذا يزيد مـن تكاليف إدارة المناقصات والعقود، وقد يعمل على تقويض الخبرة التي تشـمل الخدمة المقدمة للعملاء، على سـبيل المثال. وهناك مشكلة أخرى تتعلق بتحديد الأصل، أو نطاق إعادة توزيع الأصول (البشرية أو الفعلية أو الخاصة بالموقع، على سـبيل المثال) على الاستخدامات الأخرى أو المستخدمين الآخريـن، دون تخفيض القيمة الإنتاجيـة[١٦]. وفي حالات ضخ تلك الاسـتثمارات، يحتمل انخفاض وجود اعتمادية ثنائية أو أي صورة من صور «تثبيت السـعر»، وانخفاض احتمال

الرغبة في تعريض العلاقة إلى المنافسة (ريوردان ووبليامسون ١٩٨٥). تعمل المستويات المرتفعة من تحديد الأصول على زيادة تكاليف التحول لصالح الموكل. وهكذا، قد يكون لدى أي مزود خدمة محتمل ميزة سوقية ببساطة بالحصول على العقد قد مكنته من بناء الأصول أو المعرفة أو علاقات العملاء، وفقًا لتحديد العلاقات أو العقود.

فصل الشراء عن التزويد:

برغم كون فصل المشترين عن مزودي الخدمات شرطًا لازمًا لتنظيم العلاقة من حيث النواحي المبينة أعلاه، إلا أنه يصعب تنفيذ ذلك في الواقع العملي. لقد اتضح أن فعالية الفصل تعتمد على قدرة الأطراف على وضع حد واضح بين السياسة والتنفيذ، كما أن وضع السياسة غالبًا ما يتطلب بعض المدخلات من أولئك العاملين في جانب التنفيذ، وهو أمر قد لا يمكن توقعه إذا كان للأخير مصالح مختلفة عن الأول (ستيوارت ١٩٩٦). وقد اتضح ذلك في بعض المنظمات، حيث كان الفصل يعني أن لدى المشتري قدراً ضئيلاً من المعرفة عما يريده من مزودي الخدمات، إن وجد، في حين أتيحت الفرصة لاستغلال المشترين من جانب مزودي الخدمات (أوفلين وألفورد ٢٠٠٨).

الأرباح والدوافع الأخرى:

تعد جميع هذه العوامل مشكلات في التعاقدات التجارية، وهذا يرجع على وجه التحديد إلى حقيقة أن مزودي الخدمات يسعون إلى تحقيق الأرباح، إن كانت هناك سوق وخدمات تنافسية يمكن تحديد مواصفاتها متابعتها من حيث المخرجات، فإن الدافع وراء تحقيق الأرباح سوف يقود إلى تحسين الأداء، ولكن في حالة غياب المنافسة، وكانت هناك صعوبة في تحديد المخرجات ومتابعتها، فإنها سوف تدفعهم إلى استغلال المشترين، وتقديم خدمات أسوأ بتكلفة كبيرة، ومن أجل عدم الوقوع في هذه الاحتمالية، يتعين على المشتري أن يتكبد تكاليف باهظة، في هيكلة الأسواق والتحديد والمتابعة. وفي بعض الحالات قد تفوق هذه التكاليف المنافع بالنسبة للحكومة التي تسند الأعمال إلى غير. وهكذا، يصبح الدافع للربح سلاحًا ذا حدين.

مـا من هذه العوامل يعد في حد ذاته سـببًا لعدم اللجـوء إلى التعاقد الخارجي. وإنما النقطة الأهم أنها يصحبها تكاليف على إدارة العلاقة، وينبغي أخذها جميعًا في الاعتبار عند تقدير جميع التكاليف والمنافع الخاصة بطريقة التشغيل هذه.

ومـع ذلك، فإن الافتراض الأسـاسي بـأن جميع مزودي الخدمات يسـعون وراء تحقيق الأرباح ليس صحيحًا تمامًا. وكما ناقشنا من قبل، يأخذ بعض المسئولين التنفيذيين بالشركات، والكثـير من قـادة المنظمات غير الهادفة للربـح إلى حد كبير جدًا، عوامـل أخرى، بخلاف المكافآت المادية في الاعتبار عند تحديد طريقة لإدارة منظماتهم، مثل: سمعتهم أو التزامهم تجـاه العمـلاء، أو نحو الموظفين أو المعايير الأخلاقية. ومن بـين تلك الطرق تحديد الوزن النسبي للدوافع غير المادية والحوافز المادية هو إجراء ترتيب معجمي لها، على النحو الذي ناقشـناه سلفًا في الفصل الثالث: حيث إنهم يشـعرون بأنه ينبغي إشباع حافز قبل الآخر. على سـبيل المثال، قد يرى مالك دار للمسـنين أنه ينبغي عليه توفـير أدنى حد من معايير الرعاية باعتبارها مطلباً أساسياً، ومن ثم يسعى بعدها وراء تعظيم الأرباح بعد ذلك.

وللحد الذي يتمتع فيه المتعاقدون بالحافز والدافعية، هناك مجال للاعتماد على الدوافع الأخـرى، مثل الدوافع الداخليـة أو الاجتماعية أو المعيارية، من أجل المسـاعدة في تنظيم العلاقة، مما يحد من التكاليف المصاحبة للعلاقة، مع إضعاف الطبيعة القوية لحافز الربح.

المنافع والتكاليف الإستراتيجية:

يتمثل العائد الإسـتراتيجي الرئيسي الذي حظي من أجله التعاقد الخارجي بالثناء في أنه يدفع المنظمات لمزيد من الوضوح بشأن نشاطها الأساسي، مع الحرص عند تقييم ما ينبغي عليها القيام به بأنفسها، وما ينبغي عليها إشراك الآخرين في إجرائه (انظر أوزبورن وجايبلر ١٩٩٢؛ كويـن وهيلمر ١٩٩٤؛ ودومبيرجر ١٩٩٨). كما أن وصف هذه الكفاءات الرئيسـية رغم ذلك قد يكون أمرًا محيرًا ومحفوفًا بالمخاطر. فعلى وجه الخصوص من المهم ألا يُسند للأطراف الخارجية تلك الوظائف التي قد تؤثر في القدرات المسـتقبلية للمنظمات في إدارة عملية التعاقد الخارجي. على سـبيل المثال، إذا أسـند قسـم تكنولوجيا المعلومات بهيئة حكومية تصميم بناء نظامه للغير، فإن هذا قد يعوق قدرته على محاسـبة مزودي الخدمة في المستقبل (انظر فايل وروس ٢٠٠٤).

وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالمساءلة: حيث إن إسناد الأعمال للغير ينزع من المنظمة الحكومية قدرتها على الرقابة والسيطرة المباشرة على أداء الخدمة، ولكنها تظل مسؤولة عن أي تبعات خطرة قد تحدث:

> رغم الحماس للخصخصة وللحكومة التي تتبنى نهج ريادة الأعمال، فإن من بين أكثر القصص الفاضحة في التبذير والاحتيال وإساءة الاستغلال في برامج الحكومة. ما اشتمل في غالب الأمر على أنشطة تتسم بالطمع والفساد والإجرام من جانب شركائها في القطاع الخاص، وضعف إدارة الحكومة في الكشف عن هذه المشكلات وتصحيحها. ولو كان الاعتماد على الأسواق الخاصة هو الحل لكل مشكلات الحكومة وقد وسعت الحكومة بالفعل من شراكاتها مع القطاع الخاص، لما وجدت تلك المشكلات وتكاثرت. (كيتل ١٩٩٣: ٥).

لقد تعلمت حكومة أستراليا الغربية في قضية هروب مساجين المحكمة العليا، وكذلك عندما توفي رجل تحت الحراسة أثناء نقله بمعرفة مزود الخدمة نفسه (وزارة العدل ٢٠٠٣)[١٧]. واستمرت الفضائح بسبب استخدام الخدمة نفسها، مما أثار بعض القضايا، ليس فقط بسبب التكلفة والجودة، ولكن بسبب حقوق الإنسان والمساءلة. ففي عام ٢٠٠٧م، وجدت لجنة حقوق الإنسان بأستراليا الغربية أن سائقي عربات الترحيلات الخاصة بالمساجين تجاهلوا صراخ الرجال في الجزء الخلفي من السيارة بسبب ارتفاع درجة الحرارة، الناتجة من تعطل أجهزة التكييف ومعاناة الرجال من الجفاف الحاد وإصابتهم بالرعب لدرجة أن أحدهم شرب من بوله[١٨]. بعد ذلك بوقت قصير، توفي أحد كبار السن من السكان الأصليين بسبب ارتفاع درجة الحرارة أثناء نقله عن طريق الشركة نفسها (فيليبس ٢٠١٠). وللمرة ثانية، لم تكن أجهزة التكييف في عربة الترحيلات تعمل بشكل سليم وبها عطل، مع ارتفاع درجة الحرارة إلى (٥٠) درجة مئوية. وكانت العربة ساخنة للغاية مما أصاب الرجل بحروق من الدرجة الثالثة في بطنه، وأدى ارتفاع درجة الحرارة خلال رحلة دامت أربع ساعات إلى وفاته. ورغم أن الطبيب الشرعي أثبت أن الشركة وسائقيها والحكومة تتشارك في تحمل اللوم عن هذا، ونتيجة لذلك دفعت حكومة أستراليا الغربية

تعويضًا يصل إلى (٣,٢) ملايين دولار أسـترالي لعائلة الرجل، واتهمت الشركة سـائقيها بعدم اتباع الإجراءات المفروضة، وعندئذ دفعت الشركة غرامة تصل إلى (٢٨٥,٠٠٠) دولار أسترالي (في أقـل من ثلاثة أعوام من وفاةٍ الرجل). في النهاية، تحملت الحكومة نصيب الأسـد من المسئولية عن تصرفات الآخرين.

هنا تقع سلسـلة من الجدل والمناقشات بشـأن الرابط بين التعاقد والمساءلة، وذلك في ظـل وجود بعـض المؤيدين الذين يقولون إن العقود توضح هـذه العلاقات، في حين يقول المناهضون أنها تعمل على تقويض المسـاءلة وضياعها. وهناك تفسـير أدق قدمه مولجان (٢٠٠٠أ) يوضح وجود هياكل مسـاءلة ومتطلبات مختلفة، وهذا بالطبع قد يفسر، في جزء منه، سبب زيادة كفاءة بعض الشركات الخاصة، ومن ثم زيادة قدرتها على عرض الخدمات بأسعار أقل. ويلقى القدر الأعظم من المساءلة عن الإجراءات على عاتق المنظمات العامة، وعـن كيفية تصرفهم حيال اتخـاذ القرارات، وذلك من خلال تحمـل الموظفين الحكوميين المسـئولية في نهاية المطاف أمام الساسـة، في حين تركز الشركات الخاصة على المنافع وصافي الدخل، وهو ما قد يسيطر على الاهتمام بالإجراءات. وعادةً ما يصبح نطاق الأنشطة التي يُحاسـب عليها القطاع الخاص أضيق بكثير، من وجهة نظر مولجان، من تلك الأنشطة التي يتحمل معها الموظفون الحكوميون المسؤولية. إضافةً إلى ذلك، من المحتمل وجود مقايضة بين المسـاءلة والكفـاءة، ولكن هذا لا يجعل التعاقد الخارجـي معضلة في حد ذاته، ولكنه يعني زيادة تعقيد هياكل المحاسبة والعلاقات.

متى نلجأ إلى التعاقد الخارجي:

يعد قرار اللجوء إلى التعاقد الخارجي مشـابهًا لقرار «التصنيع أو الشراء» الذي تواجهه أي شركة. ويقول دوناهيو (١٩٨٩: ٣٨):

> بمجرد اتخاذ القرار لتحمل مقابل إنجاز بعض المهام بصفة جماعية، علينا أن نختار شـكل العقد مع من سوف يتولون التنفيذ. وهل سنعين الموظفين ونبـاشر الإنتـاج داخليًا، أم نسـتعين بمتعاقدين ونسـتخدم نمـوذج الإنتاج الخارجي؟

وكما ناقشنا سلفًا في هذا الكتاب، فإن هذا القرار عادةً ما يتم اتخاذه استنادًا إلى مجموعة من الأسس المتنوعة، مثل النزعة الأيديولوجية أو الرغبة في تقليص الإنفاق الحكومي، وفي بعض الحالات من خلال مطلب حكومي مبني على هذه الاعتبارات أو الاعتبارات الأخرى. هنا يكون إسناد الأعمال للغير أمراً طارئاً، ويتوقف على الظروف. هذه ليست مسألة حسابات دقيقة «وجاهزة مسبقًا»، وإنما مسألة يعنى بها المسؤولون الحكوميون الذين يمارسون الأحكام باستخدام هذه المفاهيم لتنظيم تقييماتهم، كما تتيح المناقشات السابقة المكونات اللازمة لفهم هذه الظروف. وبصفة أساسية، فإن اتخاذ قرار التعاقد الخارجي هو أمر يتعلق بمقارنة الأنواع المختلفة من المنافع والتكاليف (انظر الجدول ٤-٢)، وهذا يمكن التوصل إليه من خلال طرح ثلاثة أسئلة رئيسية:

١. ألا توجد هناك أي أسباب إستراتيجية، مثل الحفاظ على الكفاءات الأساسية، من أجل استمرار أداء الوظيفة «داخل المؤسسة»؟ (السؤال الإستراتيجي).

٢. هل في إمكان مزود خدمات خارجي أن يتولى المهمة بصورة أفضل أو بتكفلة أقل؟ وهل توجد إمكانية لتحقيق مكاسب محتملة من حيث الفاعلية أو الكفاءة من وجود مزود خدمات خارجي؟ (سؤال الخدمة).

٣. هل تكاليف إدارة العلاقة طفيفة؟ (سؤال العلاقة). وعلى وجه التحديد: هل توجد سوق تنافسية؟ هل يسهل نسبيًا تحديد الخدمات ومتابعتها؟

متى كانت الإجابة عن جميع الأسئلة السابقة «نعم»، عندئذٍ يتوجب إسناد المهمة إلى مزودي الخدمة الخارجيين، ويمكن نسبيًا عندئذ الاستعانة بالعقود «التقليدية». ولكن على الجانب الآخر إذا كانت الإجابة عن جميع الأسئلة السابقة «لا»، عندئذٍ ينبغي على المؤسسة الحكومية أن تتولى هي أداء الخدمة بنفسها. ولا تكمن المشكلة هنا في أن إسناد الأعمال للغير لن تحقق المنافع المتوقعة فحسب، ولكن من المرجح أيضًا أن ينتهز مزود الخدمة الخارجي هذه الفرصة للحد الذي قد تتدهور معه الأوضاع بالفعل في المنظمة الحكومية. يقول فان سلايك: «في حالة وجود مشكلة في العلاقة الأساسية بين الموكل والوكيل ووجود تشوهات سوقية متعددة، وكانت هناك صعوبة في تحديد الأهداف بوضوح، عندئذٍ لا ينبغي التفكير في اللجوء للخصخصة» (٢٠٠٥: ٤٩٧).

ومع ذلك، أصبح من المعتاد أن تكون الإجابات عن هذه الأسئلة مختلطة ومربكة، ومن ثم يتطلب الأمر دراسة المنافع والتكاليف المختلفة ومقارنتها، وفي بعض الأحيان تؤخذ الترتيبات البديلة في الاعتبار. على سبيل المثال، إذا استطاعت أي منظمة حكومية أن تؤدي المهمة بصورة أفضل أو بتكاليف أقل من أي مزود خدمة خارجي، أو إذا لم يكن هناك بالفعل مزود خدمة خارجي على الإطلاق، ومن ثم لا توجد منافسة، ولكن يسهل نسبيًا تحديد المهمة ومتابعتها، عندئذٍ يستحق الأمر إنشاء علاقة وكالة لتقديم الخدمات التي ليس في المتناول تقديمها، مثلما حدث على سبيل المثال مع شركة سنترلينك Centrelink بأستراليا أو مع الجهات التنفيذية «نكست ستبس Next Steps» بالمملكة المتحدة[١٩].

الجدول (٤-٢): مقارنة تكاليف التعاقد الخارجي ومنافعه

نوع التعاقد	العوامل الإستراتيجية المتاحة	المنافع القابلة للتحقيق	مستوى المنافسة	سهولة التحديد والمتابعة
الإنتاج داخل المنظمة	نعم أم لا	لا يوجد مزود خدمة خارجي يستطيع تقديم الخدمة أفضل أو بتكلفة أقل	لا توجد سوق تنافسية لتقديم الخدمة	يصعب تحديد المخرجات أو متابعة الأداء
وكالة الخدمة (شبه مقاولة)	نعم أم لا	لا يوجد مزود خدمة خارجي	لا توجد سوق تنافسية لتقديم الخدمة	يسهل تحديد المخرجات أو متابعة الأداء
تعاقد قائم على العلاقات	لا	يستطيع مزود الخدمة الخارجي والمنظمة الحكومية العمل معًا على توفير خدمة أفضل أو بتكلفة أقل.	لا توجد سوق تنافسية لتقديم الخدمة	يصعب تحديد المخرجات أو متابعة الأداء
التعاقد التقليدي	لا	يستطيع مزود الخدمة الخارجي تقديم خدمة أفضل أو بتكلفة أقل	توجد سوق تنافسية لتقديم الخدمة	يسهل تحديد المخرجات أو متابعة الأداء

وعلى النقيض، إذا توفر مزود خدمة خارجي يستطيع تقديم الخدمة بصورة جيدة، ولكن من الصعب تحديد مواصفاتها ومتابعتها، ولا توجد منافسة، عندئذٍ يتعين دراسة احتمالات إنشاء العلاقة التعاونية (وهو ما سوف نتناوله بمزيد من التفصيل في الفصل القادم).

وتُطرح بعض الأحكام الشـائكة عندما ترتفع منافع الخدمة وتنخفض تكاليف الصفقة، ولكن هناك سـبباً إسـتراتيجياً جوهرياً لأداء الحكومة أي نشـاط. على سـبيل المثال، يشير دوناهيو (١٩٨٩) إلى المخاطر التي تكتنف خصخصة أنشطة السجون؛ لأن ذلك يشمل منح الحق في ممارسـة قوة الإجبار نيابةً عن الدولة إلى الشركات الخاصة والعاملين بها. يلاحظ دوناهيو أن التعاقد الخارجي يبدو ناجحًا إلى حد ما بالنسـبة للسجون غير محكمة التأمين، أكثر من تلك التي تتمتع بالتأمين المحكم لهذا السـبب تحديـدًا. وهكذا، حتى وإن أمكن إدارة السـجون الخاصة بتكلفة أقل وبجودة أفضل من تلك السـجون العمومية، قد يكون هناك سبب وجيه لتجنب إسناد المنظمات التي تتطلب تأمينًا محكمًا لتأدية الخدمة.

ونعرض هنا هذه الأسئلة الثلاثة باستخدام مثالين: الأول هو التعاقد الخارجي على تأمين المحكمـة وخدمات الحراسـة التي افتتحنا بهما الفصل، والثاني هـو تقديم خدمات توريد الطعـام لـوزارة المالية في تركيا. وفُسر المثال الأول في الفصل، في حين يحتاج المثال الثاني إلى مقدمـة مختصرة[٢٠]. في تركيا تورد وجبة غداء مدعمة لموظفـي الخدمة المدنية في الجهة الحكومية عندما يتجاوز عددهم الخمسـين في أي وحدة وزاريـة، وعندما تم التعاقد على الخدمـة، أصبح العدد معادلاً مليـون موظف (من بين ١,٣ مليون). وكان لدى كل منظمة حكوميـة خيـار التعاقد الخارجي (برغم قيام قلة قليلة بهـذا الأمر)، وقرر المكتب المركزي لـوزارة المالية أن يتعاقد خارجيًا على توريـد غداء بأربعة أصناف في صالات الطعام (وذلك حسب أقدمية الموظفين).

السؤال الإستراتيجي:

في قضية أمن المحكمة، قد يدور الجدل حول أن النشـاط الرئيسي للمحكمة هو تطبيق «العدالة» (أي ما يحدث داخل قاعة المحكمة) بدلاً من تأمين المحكمة أو حراستها، وبالفعل كانت هـذه هي رؤية وزارة العدل التي وصفت هذه الخدمات على أنها غير رئيسـية[٢١]. ومن ثم، يمكن القول بأن هذه الوظائف لا تمثل الاختصاصات الأساسية، وإنما هي خدمات معاونة، وإسـناد هذه الوظائف لمزودي الخدمات، الكثير منها شركات متعددة الجنسـيات اكتسـبت الخبرة في هذه المجالات بالفعل، لا ينبغي أن يمثل أي تهديد صارخ للاختصاصات الأساسية لوزارة العدل. ولأول وهلة عندئذ قد تكون الإجابة عن هذا السؤال «لا»، أي أنه لا يوجد سبب إستراتيجي للإبقاء على هذه الوظيفة بالمنظمة.

ومع ذلك، أوضحت هذه القضية أننا لن ندرك التكاليف الإستراتيجية الأوسع إلا بمجرد وقوع مشكلة تعاقدية خطيرة مثل: وفاة شخص في حادث أليم، أو الوفاة بطريقة غير إنسانية أثناء الانتقال بواسطة عربات الشركة؛ أو تغلب مجموعة من السجناء على مجموعة من الحرس غير المسلحين وهروبهم إلى المجتمع. وهنا تثار أسئلة تتعلق بالمساءلة مباشرة: من المسؤول عن تصرفات الشركة المتعاقدة عندما تؤدي إلى وفاة من هم تحت الحراسة؟ من «سيتحمل» العبء عندما يلوذ مجموعة من السجناء بالفرار إلى المجتمع؟ وهذا بالطبع يثير مجموعة إستراتيجية واسعة من القضايا التي قد تثير قلق الساسة أو المنظمات الحكومية، مثل المشروعية والعدالة وما إلى ذلك. في هذه الحالة، لا تكون الإجابة عن هذا السؤال «لا»، وإنما من الأرجح أن تكون «ربما» بمجرد أن نعي تمامًا التكاليف الإستراتيجية الأوسع نطاقًا.

ويصعب أن نتخيل في قضية وزارة المالية بتركيا أن الاحتفاظ بمهمة إنتاج الوجبات داخليًا له أي قيمة «إستراتيجية». حيث إن الاختصاصات الأساسية لوزارة المالية تتمحور حول إدارة الشئون الضريبية والمالية للبلاد، بدلاً من توريد الأغذية. لذا، فالإجابة عن هذا السؤال صريحة ومباشرة، وهي «لا»؛ لعدم وجود أي أسباب إستراتيجية تعني الاحتفاظ بهذا النشاط بالمنظمة.

سؤال الخدمة:

في حالة وزارة المالية، تبين أن مزود الخدمة الخارجي قد يستطيع توفير خدمة أفضل وبتكلفة أقل، فقد كانت هناك سوق مكتملة تمامًا لمزودي خدمات، وفازت شركة دولية بهذا العقد. في مثل هذه الحالات، نستطيع أن نتوقع أن تكون لدى الشركات المتعددة الجنسيات الإجراءات التنظيمية أو وفورات الحجم بما يمكنها من تقديم الخدمات بتكاليف أقل (بشرط وجود سوق تنافسية، وهو ما حدث بالفعل في هذه الحالة). انخفضت تكاليف العمالة عند الاستعانة بمزود الخدمة الخارجي لأنها استعانت بعدد أقل من العمالة (٧٥ فردًا مقارنة بعدد ١١٠ أفراد لنفس عدد الوجبات)[٢٣]، حيث إن الموظفين عملوا وفق ظروف مختلفة (فيما سبق خضع الموظفون لقانون العاملين بالخدمة المدنية)، فقد ألغيت سلسلة من التعقيدات التي تطورت مع الوقت، وتحسنت الجودة، وفقًا لما ذكره المستهلكون. لذا، فالإجابة هنا تصبح «نعم» بكل وضوح، ويمكن للطرف الخارجي تقديم خدمة أفضل بتكلفة أقل.

وعلى الصعيد الآخر تعد قضية أمن المحكمة أشـد تعقيدًا؛ لأن مزود الخدمة ظل طرفًا في العلاقة التعاقدية لعدة سنوات (وبالطبع جددتها الوزارة بعد عملية الهروب) وبدا هذا الأمر على أنه «يمثل تحديات خطيرة تواجه وزارة العدل» (المدير العام، وزارة العدل ٢٠٠٣: ٢). على مدار الأعوام الثلاثة التي مرت على هذه العلاقة التعاقدية، كانت لاتزال هناك مخاوف رئيسية بشأن الجودة، ولم يفِ المقاول بأهداف الوزارة في أي من هذه السنوات: «يُعرب عملاء وزارة العدل في جميع أنحاء الولاية عن عن انخفاض حماسهم لمستويات خدمة العملاء» (٢٠٠٣: ٢). فقد كان هناك حافز ضئيل جدًا لمزود الخدمة لتقديم «القيمة مقابل المال» بسبب نموذج الحوافز المستخدم، وبالفعل قد استغرق الأمر ثلاثة أعوام كي يقدم المزود الخدمة في حدود تقديرات الموازنة، وأشار تقرير وزاري إلى أن الخدمة يمكن تقديمها مقابل ما لا يقل عن (١,٥) مليون دولار أسترالي. كما تكبدت الوزارة أيضًا تكاليف باهظة لقاء العمل مع المقاول على متابعة استخدام الموارد وتكاليف العمل، كي يمكنها تعزيز كفاءتها. ولم يكن هذا المتوقع في أي تعاقد نموذجي، وهذا يعني أن الإجابة عن أسئلتنا هنا: «ربما».

سؤال العلاقة:

في حالة توريد الأغذية لوزارة المالية، فإن سوق توريد الأغذية متطورة تمامًا، وبناءً على ذلك تقدمت ست شركات بعطاءاتها للمناقصة. وجدير بالذكر أيضًا أن العقد استمر عامًا واحدًا فقط، وهو من حيث الحافز، قد يكون بمثابة نظام قوي بما يكفي كي يفلح مزودو الخدمات في إرضاء الموكل. كما كان من السهل تحديد مواصفات الخدمة، تقديم وجبة مكونة من أربعة الأصناف في أربع صالات طعام مختلفة – ومتابعتها، وهذا ما قامت به لجنة من المستهلكين، وما قدمت بشأنه تقريرًا دوريًا. وتكون الإجابة عن السؤال هنا «نعم»، تصل تكاليف إدارة الخدمة هنا إلى أدنى معدلاتها.

كانت تكاليف العلاقة في قضية أمن المحكمة وخدمات الحراسة مختلطة، لتعكس عدة عوامل، ولاحظ المدير العام بالوزارة طيلة السنوات الثلاثة من التعاقد، أن «العلاقات مع الشركة المتعاقدة قد تحسنت نوعًا ما من أدنى مستوى لها» (وزارة العدل ٢٠٠٣: ٢). على مدار السنوات الأولى القليلة، شارك جميع الأطراف في جلسات تحكيم مطولة، حيث لم

يعمــل كبار المديرين لدى مــزود الخدمة مع الوزارة بطريقة تتســم بالتعاون، وانخفضت مســتويات الثقة لأدنى معدلاتها: «تدهور مســتوى الثقة في الإدارة العليا بـشركة AIMS، التي واصلت نقل المخاطر التشـغيلية للوزارة، والتي لم تتحمل المســئولية عن كافة جوانب الخدمة» (٢٠٠٣: ٣).

لقد كانت متابعة أداء المقاول مشكلة في حد ذاتها. فبينما كانت هناك مقاييس للأداء، ظهرت ممارســات مقلقــة في سرايا المحكمة حيثما لاذ الســجناء بالفرار، ولم يتبع ســائقوا الترحيلات الإجراءات المطبقة، وكلاهما أدى إلى فضائح هائلة في نهاية المطاف، حيث ارتبطت معايير الأداء بنظام المكافآت / العقوبات، الأمر الذي أثر في كل تفاصيل الخدمة، فلكلٍ من المقاييس التســعة عشر «حد أقصى مســموح به» مــن عدد الحوادث ســنويًا قبل تطبيق العقوبة، وشمل هذا حالات الفرار (حالتان مسموح بهما سنويًا)، وحالات التعدي على أحد الجماهــير (حالتان). وبالطبع اعتمدت قــدرة وزارة العدل على جمع البيانات للمتابعة في كل هــذه المجالات على علاقتها مع مزود الخدمة التي وصفهــا القائم بأعمال المدير العام الوزارة بأنها «مضطربة» بعد خمســة أعوام من التعاقــد (وزارة العدل ٢٠٠٥). واضطرت الــوزارة في كثير من الأوقــات أن تطلب من المراجعين إجراء تقييم لمـا إذا كانت التكاليف المتكبدة تعكس الخدمات التي يقدمها مزود الخدمة (إدارة الخدمات الإصلاحية ٢٠١٠).

وجدير بالذكر أن مستوى المنافسة في سوق «خدمات العدالة» كان منخفضًا نسبيًا، مما يجعل تغيير مزودي الخدمات أمرًا يتسم بالصعوبة. في حين أن هناك شركات كبرى متعددة الجنســيات تعمل في مجال تزويد الخدمات، يبدو أن السوق تتسم بالتمركز، وهذا ما دفع الرئيس التنفيذي لواحدة من أكبر الشركات التي لها دور في الســوق، شركة G4S، قائلًا: «لا يوجد ســوى شركتين أو ثلاث شركات في هذا المجال، وعــادة ما تتقدم اثنتان بعطاءاتهما في بعض الأحيان، ومع مرور الوقت ســوف نحقق الســبق في هذه السوق؛ نظرًا لوجود الكثير من فرص إســناد الأعمال للغير، إلى جانب قلة عدد المنافســين» (بيرنستاين ٢٠١١)[٢٣]. وفي هذه الحالة من الأرجح أن تكون الإجابة عن الســؤال «لا» لن تصل التكاليف إلى أدنى حد لها بسبب التحديات التي تكتنفها المتابعة وانخفاض مستويات المنافسة.

في حالــة توريد الأغذية بوزارة المالية، فإن التوصية واضحــة، أي ينبغي أن تتيح عملية التعاقد الخارجي منافع لأننا نســتطيع أن نجيب بكلمة «نعم» عن الأسئلة الثلاثة الحرجة.

كما ينبغي الاستعانة بالتعاقدات الكلاسيكية في هذا المناخ لأنها تؤتي ثماراً طيبة، في حين تتسم قضية تأمين المحكمة وخدمات الحراسة بأنها كثيرة التعقيدات. ويبدو:

١. أن هناك تكاليف إستراتيجية، ولكن التكاليف قد تكون هي العنصر الحاسم أو لا.

٢. من غير الواضح أن مزود الخدمة قد يقدمها «بصورة أفضل أو بتكلفة أقل».

٣. هناك انعدام منافسة، وكان من المحتمل ارتفاع تكاليف المتابعة، ولاسيما إذا نُظر إلى الفضائح التي ظهرت مع مرور الوقت.

في هذه الحالة، فإن الإجابات عن هذه الأسئلة قد تبدو أنها تدفعنا بعيدًا عن التعاقد التقليدي، والاتجاه نحو التعاقد القائم على العلاقات أو نحو الإنتاج الداخلي.

الاستعانة بجهود مزود الخدمة: هيكلة الحوافز:

على النحو الذي ناقشناه سلفًا، فإن المحفز الرئيسي، إن لم يكن الوحيد، الذي تعتمد عليه آلية التعاقد هو المكافأة المادية. ويتضح هذا جليًا بالنسبة للشركات الخاصة، ولكن يكون جزء منه صحيحًا بالنسبة للجهات غير الهادفة للربح؛ فبينما لا يتمثل غرضها في جني الأرباح، فإنها تعطي قيمة للأموال التي تتحصل عليها من الحكومة مقابل العقود التي تبرمها؛ نظرًا لأهميتها من أجل بقائها بين المنظمات، ومن أجل تحقيق أغراضها الاجتماعية. إن هذا الدافع كان يعد من الموضوعات مثار الجدل حول منافع التعاقدات. على الصعيد الآخر، قد يرى البعض المكافأة النقدية حافزاً بالغ القوة، وذلك في إمكانية تطبيقها على أي تصرفات قابلة للقياس، فهي تحث على الأداء المحدد الذي يرغب فيه المشتري. على الجانب الآخر، فإن واقع أن مزودي الخدمات يحركهم العائد النقدي ينبغي أن يجعلنا على حذر بشأن التلاعب الذي يهدف لتعظيم المنافع تقليل الجهود في الوقت ذاته. من ثم، فإن العائد النقدي يعد سلاحًا ذا حدين؛ وهذا من شأنه أن يصعب على الجانب المتعلق بالهيكلة الذكية للحوافز، من أجل تشجيع الأداء المثالي وتجنب السلوكيات الانتهازية.

ويمكن إدراج الحوافز في العقود بشتى الطرق المختلفة، وأبرز مثال على ذلك العقود الثابتة السعر، حيث تدفع أسعار ثابتة مقابل السلع أو الخدمات. وفي سياق آلية المناقصات،

فهذا يعني أن «قيم الدفعة تعادل ببساطة عرض الشركة» (مكافي وماكميلان ١٩٨٦: ٣٢٦). وهــذا بالطبع يتيح قدرًا من اليقين لــلإدارة الحكومية من حيث التكلفة، وينبغي أن ينجم عنها تكاليف منخفضة، بشرط وجود منافســة. ويعد التحدي الأســاسي للمديرين العاملين بالحكومة هو تحديد المهام بأكبر قدر ممكن من الدقة؛ لأن أي اختلاف سوف يتطلب إجراء مفاوضات، ومن الأرجح أنها سوف تسفر عن نفقات إضافية.

الاتجاه الشــائع الثاني هــو عقود «التكلفة الإضافية»، إذ تســدد الحكومة التكاليف عن الإنتــاج بالكامــل، إضافةً إلى أتعاب إضافية ثابتة ومحددة مقدمًا، أو بنســبة من التكاليف. كانت عقود «التكلفة الإضافية» هي أساس عقد تأمين المحكمة وخدمات الحراسة بين شركة AIMS ووزارة العدل في أستراليا الغربية. ويُنظر إلى هذا النوع من أنواع العقود بصفة عامة على أنه عالي التكلفة. وبعد ثلاث سنوات من التعاقد، ذكر المدير العام بالوزارة ما يلي:

الخدمات المقدمة بموجب عقد . . . . تفي بصفة عامة بالتوقعات الخاصة بمستوى الخدمة، وحتى وقت قريب جدًا لم تكن هناك جهود كثيرة تذكر لتحفيز الكفاءات، ويعني عقــد التكلفــة الإضافية أن هناك قدرًا ضئيــلاً جدًا من الحوافز للقيام بهــا. (وزارة العدل ٢٠٠٣: ٢، التأكيد في النص الأصلي).

يتمثل الشــكل الثالث في عقد الحوافز الذي يضم ســداد دفعــات مقابل الوفاء ببعض الأهداف، إما من ناحية التسليم وإما من ناحية مستويات الأداء. كما أنه من الممكن أيضًا تحديد توليفات مختلفة من هذا وذاك، على ســبيل المثال قد يشمل عقد التكلفة الإضافية والحافز ســداد الحكومة تكلفة الإنتاج بالكامل، ثم ســداد دفعــات إضافية متى تم الوفاء بأهداف الأداء أو في حالة التسليم في وقت مبكر. استخدم هذا النهج في قضية أمن المحكمة وخدمات الحراسة، حيث اشترط العقد أن تسدد وزارة العدل: (١) جميع التكاليف المباشرة وغير المباشرة التي تكبدتها شركة AIMS بصورة فعلية ومعقولة، (٢) هامش بنسبة (١,٥٪) بالمائــة من البند (١)، (٣) أتعاب ترتبط بالأداء تصل حتى نســبة(٤,٥٪) من (١).[٢٤] ولكن أخفــق المتعاقد بصفة متكررة في الوفاء بمعايير الأداء، مما يعني أن الأتعاب المرتبطة بالأداء كانت أقل مما إذا تمكن من الوفاء بالمقاييس، فعلى سبيل المثال في عام ٢٠٠٤ – ٢٠٠٥ كانت لــدى الشركة المتعاقدة إمكانية تحقيق ٨٩٨,٨٥٢ دولاراً أســترالياً مــن المكافآت والحوافز،

ولكن بدلاً من هذا تكبدت غرامات وصلت إلى ٢٠١,٢٣٣ دولاراً أسترالياً، وهذا شمل غرامة ١٠٠,٠٠٠ دولار أسترالي بعد وفاة السجين الذي كان قيد الترحيل. هناك جدل، رغم كل ذلك، بأن هذا من شأنه أن يشجع على التلاعب بالمواعيد أو أهداف الإنتاج المحددة، كما أشير إلى أن هذا النموذج قد خلق حوافز عكسية للعسكريين المتعاقدين العراقيين:

في نهاية المطاف لا تهتم الشركة كثيرًا بالنفقات التي تتكبدها؛ لأنه بموجب العقود التي تبرمها، يدفع الجيش لشركة هاليبرتون مقابل التكاليف إضافةً إلى هامش ربح صغير بواقع (١٪). وإضافةً إلى تكاليفها المباشرة، تستطيع شركة هاليبرتون أن تصدر مستخلص بما تكبدته من تكاليف بنسبة من مصروفاتها العمومية بما يصل إلى مصروفات المقر الرئيسي في هيوستن. وبمجرد إتمام العمل، تتولى لجنة مشكلة من القادة العسكريين تحديد ما إذا كانت شركة هاليبرتون سوف تحصل على مكافأة أداء إضافية تصل إلى (٢٪). وهكذا، كلما زادت نفقات الشركة، زادت الأرباح التي تجنيها. (تشاترجي ٢٠٠٤: ٢٩)

إذا شجعت هذه الصور من العقود التلاعب بالأهداف والمواعيد النهائية، ففي النهاية قد ترتفع التكاليف الإجمالية (بدلًا من تكاليف الإنتاج) عن العقود الثابتة أكثر منها في حالة العقودة الثابتة السعر؛ نظرًا لوجود أتعاب أخرى إضافية يلزم دفعها عندما تتجاوز الشركة الأهداف المحددة، في واقع الأمر، برغم أن الحوافز النقدية هي الآلية الرسمية لتحفيز الأداء من جانب المقاولين، ولكن قلة قليلة جدًا من العقود تؤدي الغرض منها بصورة كافية، ودون عوامل تعاقدية إضافية أخرى ولاسيما الثقة، وهي مكون رئيسي هام في نجاح العقود في واقع الأمر.

الخلاصة:

إن التعاقد الخارجي من أكثر أنواع إسناد الأعمال للغير شيوعًا، ولطالما كان مثارًا لكثير من الجدل بشأن قدرته على تقديم القيمة مقابل المال، وأخلاقيات التشغيل، وآثارها في المساءلة والحوكمة. لقد أوضحنا أن التعاقد الخارجي لا يبدو معضلة مثلما صوره منتقدو هذا الاتجاه، ولا يبدو كاملاً تجتمع فيه كل الحسنات كما صوره مؤيدو هذا الاتجاه، وإنما تختلف مدى ملاءمته وفاعليته من موقف لآخر.

وأيًا كانت الحالة، فـإن الاندفاع وراء أيدولوجية الحماس للتعاقد الخارجي، الذي ازداد شـيوعًا في أواخر الثمانينيات والتسـعينيات من القرن الميلادي المنصرم، قد أفسـح المجال لاتجـاه أكثر قابليـة للقياس، بناءً على تقديـر نواقصه إضافةً إلى مزايـاه. وتمثلت النتيجة الوحيدة لهذا في رغبة الحكومات في استعادة الخدمات مرة ثانية إلى كنفها لتتولاها بنفسها لأسـباب تتعلق بنجاح السوق وفشـلها، ولكن ما يثير الدهشة أيضًا عندما واجهتها ضغوط جوهريـة تتعلق بالموازنـة[٢٥]. يتمثل جزء من هـذه المعايير الجديـدة في تزايد الاهتمام بالأنماط البديلة للتعاقد الخارجي في إنهاء الصفقات والمشروعات والأعمال والطرق المختلفة للتنسيق، ولاسيما بالشراكة والتعاون، وهذا هو موضوع الفصل القادم.

الفصل الخامس
الشراكة والتعاون مع المنظمات الأخرى

في يــوم عيد الميلاد من عام ٢٠٠٩م، حاول رجل نيجيري يدعى عمر فاروق عبد المطلب أن يفجر قنبلة قد خبأها في ملابســه الداخلية أثناء وجوده على متن طائرة نورث ويســت أيرلاينز المتجهة من أمســتردام إلى ديترويت. ولحســن الحظ لم يتمكن من تفجير القنبلة، وأجهز عليه الركاب وطاقم الطائرة. لو نجح في مسعاه، لتحولت الطائرة إلى حطام ولذهب ضحيتها ٢٩٠ راكبًا. وحينذاك أعلنت القاعدة مسئوليتها عن هذه المحاولة.

ألقى هذا الحادث الضوء على الكثير من المساوئ السائدة في الترتيبات الأمنية بالولايات المتحــدة الأمريكيــة. وسرعان ما تبين أن عبد المطلب كان عــلى قائمة المراقبة بعدما توجه والده للسفارة الأمريكية في نيجيريا معربًا عن قلقه إزاء التطرف الذي انتاب نجله في الآونة الأخــيرة وارتباطه باليمن. كما تلقت الأجهزة الأمنية إخباريات إلكترونية تشــير إلى تجهيز شــخصية نيجيرية غير معروفة لتنفيذ عملية تابعــة للقاعدة قرب أعياد الميلاد. ومع ذلك، لم تربــط أي جهة بين تلــك المعلومتين، ولم يرَ أحد أنه من المناســب منع عبد المطلب من الصعــود على متن الطائرة. طلــب الرئيس أوباما الذي أصابه الإحبــاط تقريرًا مفصلًا بكل المعلومات حول ما أســماه «الإخفاقات الاستخباراتية المنهجية»، وكانت وكالة الاستخبارات المركزية وجهاز الأمن القومي الذي يتولى عمليات التصنت الإلكترونية ووزارة الخارجية على وجه الخصوص موضع اشــتباه؛ لذا طالب أوباما كبار المســئولين بإعداد تقارير عاجلة، وقد أوضحوا بدورهم أن أجهزة الاستخبارات أخفقت في الإفصاح عن أي معلومات من المحتمل أن يكون لها أي صلة أو إلقاء الضوء عليها. وبصفة عامة، يبدو أن الأجهزة التي أنشئت بعد ١١ ســبتمبر ٢٠٠١م – وزارة الأمن الداخلي والمركز الوطني لمكافحة الإرهاب – قد أخفقت في أن تؤدي دورها الملائم في التنسيق.

تلقي هذه الواقعة الضوء على القضايا الرئيسية في الشراكة والتعاون. أولًا، تبين الواقعة مــدى أهمية تعاون المنظمات فيــما بينها من أجل تحقيق الأغــراض العامة الحيوية، مثل الحمايــة من التطرف العنيف. وهذا بالنســبة للمنظمات تابعــة للقطاع العام، ولكن هذا

التعــاون قد يتــم أيضًا مع الشركات الخاصــة أو المنظمات غير الهادفــة للربح – أو خليط مــن الأنواع الثلاثة، وبالفعــل هناك صناعة اســتخباراتية ضخمة ومتناميــة تابعة للقطاع الخــاص بالولايات المتحــدة الأمريكية. ومنذ تســعينيات القرن الميلادي المنصرم، لمســت المنظــمات الحكومية في الولايات المتحــدة الأمريكية الحاجة المتزايدة للتعاون، ولقد لجأت في العموم إلى عقد الشراكات، أي مشــاركة الأعــمال المتعلقة بالخدمات العامة مع مزودي الخدمــات الخارجيــين من القطــاع العام والقطــاع الخاص والمنظمات غــير هادفة للربح. وانتــشرت الحوكمة الحديثة وترتيبات تنظيمية مختلفة، مثل: حوكمة الشــبكات وعلاقات شراكات القطاعين العام والخاص، والحكومات المشــاركة، والحكومات الكاملة، والتحالفات الإستراتيجية، والتعاون بين المنظمات (انظر كليجن وآخرين ١٩٩٥).

ولقــد كان جزء من هذا رد فعل لبعض المشــكلات المتعلقــة بالتعاقدات التي طُرحت في الفصــل الرابع. ولم يبدُ أن إســناد الأعــمال للغير والتعاقد الخارجي عــلى أنهما العلاج الناجح الشــافي الذي طال ما تمناه أنصارهما (فلين وآخرون ١٩٩٦). وبعيدًا عن مشــكلات هيكلة المنافســة وتحديد الخدمات ومتابعتها، فإن أشكال التعاقد عملت على تقسيم نظم الخدمات، ولاســيما ما كان في مجال الخدمات الاجتماعية، مثل الصحة والرعاية، وشجعت على ثقافة تقوم على «السلوكيات التي تهتم بالمصلحة الشخصية بدلاً من المصلحة العامة» (راناد وهدسون ٢٠٠٣: ٣٥). كما أن اللجوء لأشكال التعاقد المختلفة «زاد» من قدرة الدولة على تنسيق تقديم الخدمات (سوليفان وسكيلتشر ٢٠٠٢).

في الوقــت ذاتــه، حرصت الحكومــات بصورة متزايــدة على الإلمام بكافة «المشــكلات المســتعصية» – القضايــا المعقدة، وغير المحــدودة، والصعبة التي تأثــرت بتعدد أصحاب المصلحــة الذيــن كان من الواجب عليهم التعــاون للتعامل معها، مثــل: الاحترار العالمي، والاتجار في المخدرات، وحماية الأطفال، والهجرة غير الشرعية. وبمواجهة هذه المشــكلات، تزداد رغبة المنظمات الحكومية في الاستفادة من المعرفة والالتزام لدى الأطراف المعنية من خلال ترتيبــات الشراكة (انظر كليجن وآخرين ١٩٩٥؛ انظر أيضًــا روبرتس ٢٠٠٠؛ بينجهام وآخرين ٢٠٠٥).

ومع ذلك، فإن القضية الثانية التي أثارتها واقعة «الانتحاري» هي أن الشراكة والتعاون تكــون أحيانًا ضرورية للغايــة، يمكنها أن تزداد صعوبة أيضًا؛ إذ تشــكل مجموعة العوامل الهيكلية والإجرائية عقبات أمام العمل التعاوني بين المنظمات الحكومية ومزودي الخدمات. ومنذ فترة طويلة تعود إلى عام ١٩٩٠م، وجه الرئيس بوش الأب جميع أجهزة الأمن القومي الرئيسية، بما فيها وكالة الاستخبارات الأمريكية، ومكتب التحقيقات الفيدرالي، ووكالة الأمن القومي، ووكالة مكافحة المخدرات، إضافةً إلى وزارة الخارجية والخزانة للتعاون مع شــبكة مكافحــة الجرائم المالية (وهو جهاز جديد أنشــئ لمراقبة غســيل الأموال بمعرفة عصابات المخدرات) بوصفها وسيلة لملاحقة النشاط الإجرامي. وعلى الرغم من صدور الأوامر مباشرة مــن الرئيس، فقد عانت شــبكة مكافحة الجرائم المالية في تأمين التعاون (كيندي وســبارو ١٩٩١). وتبين واقعة عبد المطلب بعد مرور عشرين عامًا، أن المشكلة لاتزال قائمة.

يدرس هذا الفصل طبيعة الشراكة والتعاون بين المنظمات، ويستكشــف سبل تعزيزهما في ســياق القطاع العام، ولاســيما أنهما يفسران كيفية تنمية وتطوير الثقة، باعتبارها عنصراً مهماً في التعاون، كما يعمد هذا الفصل إلى أن يكشف كيف تؤدي بعض الهياكل والعمليات الحكومية إلى تقويض جهود بناء الثقة. وبصفة أساسية، سوف يختص هذا الفصل بالعلاقات الثنائية؛ أما الشبكات المتعددة الأطراف فسوف يتطرق إليها في الفصل التاسع.

معنى الشراكة والتعاون:

ليس من المدهش أن ظهور الترتيبات التعاونية قد أدى إلى انتشــار بعض المصطلحات. وبالفعل تم التطرق إلى الشق الخاص بالتعقيد الاصطلاحي لمجال التوريد الخارجي للخدمات في العموم في الفصل الأول، ولاسيما بالنسبة للتطورات الخاصة بالشراكة والتعاون.

ومع ذلك، نستعرض في هذا الفصل الشراكة باعتبارها علاقة قائمة على الأدوار ومقارنتها بالتعاقد الخارجي الذي نوقش بالفصل الرابع، والتعاون باعتباره طريقة من طرق التنسيق مع التعاقدات (انظر الجدول ٥-١).

الجدول (٥-١): الأبعاد الرئيسية للشراكة والتعاون

توزيع الأدوار	الشراكة
الجهة المسئولةعن القرار	شــركة خاصة أو جهة غير هادفة للربح / جهة تطوعية أو أي منظمة حكومية أخرى
الجهة المسئولة عن الإنتاج	شــركة خاصة أو جهة غير هادفة للربح/جهــة تطوعية أو أي منظمة حكومية أخرى
طريقة التنسيق	التعاون

وعلى وجه التحديد، فإن مفهوم «الشراكة» هنا ســوف يشــير إلى أي ترتيب تشترك فيه أي جهــة حكومية في الاضطلاع بدور الإنتاج مع جهة أخرى (مقارنة بإســناد الأعمال للغير، حيــث يؤدي مزود الخدمة الخارجي الدور الإنتاجي المنوط به بالكامل). ويشــير مصطلح «التعاون» إلى طريقة التنســيق بناءً على الدراســة المشتركة لا أكثر ولا أقل، بما يشمل تبادل الالتزام والثقة (على نقيض التعاقد، الذي يشــير إلى طريقة التنســيق التي تضم اســتخدام المواصفات والمتابعة والحوافز والعقوبات والمنافسة)، ومن ثم تجدر الإشارة إلى المصطلحات الثلاثة المذكورة بمزيد من التفصيل.

الشركاء: نطاق الأطراف المشاركة:

قد تختلف الشراكات حسب عدد الشركاء الضالعين ونوعهم، ويؤثر هذا في ديناميكيات التعاون بــين الأطــراف؛ حيث إن أي شراكة بــين طرفين فقط من المرجح أن تــؤدي إلى اتصالات وتعاملات مكثفة بينهما أكثر مما يحدث بين أي شريكين من بين عشرة أطراف مثلًا (انظر الفصل التاسع).

كــما قد تختلف أيضًــا الترتيبات طبقًا لما إذا كانت الشراكة داخل القطاع الواحد، أو عبر قطاعات مختلفة. ففي الشراكات التي تتم داخل القطاع الواحد، تشارك المنظمة الحكومية العمل مع واحدة أو أكثر من المنظمات الحكومية. ويمكن تمييز هذا الأمر أكثر طبقًا لما إذا كانت المنظمات تقع داخل الحكومة نفســها أو حكومة أخرى، وفي الحالة الأخيرة إذا كانت الحكومة الأخرى تقع داخل المســتوى نفسها (أي، المســتوى الفيدرالي، أو مستوى الولاية / المحافظة، أو المستوى المحلي).

أما في الشراكات عبر القطاعات، قد تدخل المنظمة الحكومية في شراكة مع منظمات من القطاع الخاص أو المنظمات غير الهادفة للربح، أو كلتيهما. وتشمل بعض الشراكات، في أشد صورهــا تعقيدًا، شركاء متعددين من القطاعات الثلاثــة كافة، متضمناً ذلك المنظمات التي تنتمي لمختلف للحكومات والمســتويات الحكومية (انظر الفصل التاسع)، وفيما يلي بعض الأمثلة عن أنواع الشراكات.

التعاون:

قد تختلف درجة التعاون بوصفها طريقة للتنسيق، وهنا لا نشير إلى الإسهامات في الإنتاج التي يقدمها الأطراف المعنية فحســب، بل في مستوى الاتصال وآليات صنع القرار التي من خلالها يتمكن الأطراف من العمل بالاتســاق مع مطالب الأطراف الأخرى. وببساطة، كلما عمل الأطراف على تمكين الأطراف الأخرى، زادت درجة التعاون.

وقد اســتنتجت مفاهيم مفيدة لفهم هــذا الأمر من مؤلفات قديمة جدًا تتناول القطاع العام في صناعة القرار، بدءًا من عمل أرنســتاين الشــهير «ســلم مشــاركة المواطن ladder of Citizen Participation» (أرنســتاين ١٩٦٩؛ انظــر أيضًا توماس ١٩٩٥). ولقد طُبقت مفاهيــم مماثلة في مجال مشــاركة الموظفين (ووكر ١٩٧٧؛ وديــري وآخرون ١٩٩٧). ومن الأمثلة المعاصرة على هذا «نطاق المشاركة العامة Spectrum of Public Participation» الذي قدمته الجمعية الدولية للمشاركة العامة (IAP٢ ٢٠٠٧)، الذي يفترض تدرج المشاركة، بدءًا من أقل المناصــب، التي يتمتع بها المواطنون بحق في الحصول على المعلومات اللازمة بشــأن القرارات، وحتى أعــلى مناصب «التمكين»، التي تتولى فيهــا الوكالة تنفيذ ما يقرره العامة، وما بينهما تجد «الاستشارات» «والمشاركة» «والتعاون».

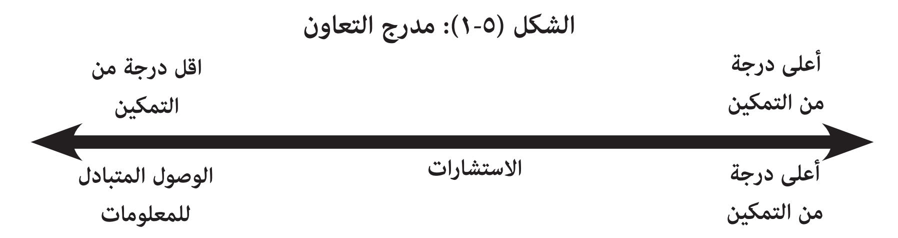
ويمكن تكييف هذا المفهوم على مجال الشراكة وذلك بالأخذ في الاعتبار الطبيعة التبادلية المفترضة للعلاقة. ومن أجل التبسيط، نذكر ثلاث نقاط استدلالية على المدرج الموضح (انظر الشكل ٥-١). النقطة الأولى هي الوصول المتبادل للمعلومات، حيث يكون لكل طرف الحق في الحصول على المعلومات بانتظام من الطرف الآخر بشأن الموضوعات المتصلة بكلٍ منهما. والنقطة الثانية هي الاستشارات، حيث يتولى كل طرف تقديم آرائه وتعليقاته للطرف الآخر

بشأن الخطط التي يضعها الطرف الآخر والإجراءات التي يتخذها، ولكن يكون القرار الأخير في يد الطرف الآخر. أما النقطة الثالثة فهي اتخاذ القرار المشترك، حيث يتشارك كل الأطراف الحق في دراسة الموضوعات والمسائل الخاصة بالعلاقة واتخاذ القرارات بشأنها.

وكلما زادت درجة المشاركة في الدراسة، زادت معرفة كل طرف بشأن الخيارات والقرارات وتأثيرها، وزادت كذلك درجة التمكين المشتركة.

بالطبع هذا ببساطة من حقائق الحياة، ففي غياب تلك الترتيبات الحكومية التعاونية، لن تتساوى الصلاحيات التي يتمتع بها الأطراف. وعلى النحو المعتاد، يكون للأطراف غير الحكومية قدر ضئيل جداً من المعلومات والمال والسلطة التشريعية وغيرها من مصادر القوة الأخرى من الجهة الحكومية، وقد يكون هذا صحيحًا بالنسبة للجهات غير الهادفة للربح / التطوعية أكثر من شركات القطاع الخاص.

الشكل (٥-١): مدرج التعاون



والفكرة هنا أن التعاون بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية سوف يتطلب عادةً من جهات القطاع العام التنازل عن بعض الصلاحيات لمزودي الخدمات الخارجيين. وتحتاج الشركات القيام بهذا لأن التعاون فكرة لطيفة، مليئة بكل معاني الود والتناغم، ولكن لأنها في بعض الحالات قد تكون السبيل الوحيد لضمان الحصول على المنافع من التعاقد الخارجي، ولاسيما دور الثقة فيما بين المنظمات، وهو ما سوف يناقش أدناه.

دورة حياة التعاون:

قد يكون للاختلافات المطروحة أعلاه أيضًا بعد زمني، أي أن الشراكات والتعاون تتطور على مراحل لتكتسب درجات أكثر أو تخسرها (رينج وفان دي فين ١٩٩٤؛ أوزبورن وموراي ٢٠٠٠). وقد تتطور الشراكات من حيز ضيق من مزيد من مشاركة الإسهامات المثمرة

إلى حيز أوسـع خلال فترة زمنية، حيث ينتج عن الضرورات الملحة للعمل معًا التحسـينات المحتملة من خلال إعادة ترتيب المهام ووضعها في عمليات أكثر تكاملًا. وقد ينتقل التعاون من وضع يسـوده قدر ضئيل من مشاركة السـلطة، مثل تبادل المعلومات، إلى وضع يغلب عليـه التمكـين المتبادل والكامل في شـكل اتخاذ قرار مشـترك. وأجـرى كل من لاونديس وسكيلتشر (١٩٩٨؛ انظر أيضًا سوليفان وسكيلتشر ٢٠٠٢: ١٢٢–٣٥) دراسة طولية للشراكات في بريطانيـا، كما وضعا نموذجـاً لدورة الحياة مكوناً من أربع مراحل واسـعة النطاق: (١) مرحلة التعاون قبل الشراكة، (٢) بناء الشراكات وتوحيدها، (٣) تحديد برنامج الشراكة، (٤) إنهاء الشراكة أو التعاقب. تميل كل تلك المراحل إلى خلق روابط سببية مع الطرق المختلفة للحوكمـة والعلاقات بين أصحاب المصالـح. ولهذا نتيجة واحدة، وهـي أن الديناميكيات الأخـرى للتعاون، مثل بناء الثقة، قد ترتبط بمرحلة تطور الشراكة، على النحو الذي سـوف يتم التطرق إليه أدناه.

في الوقـت ذاته، ينبغي أيضًا الاعتراف بأن الشراكات يمكن أن تعاني بعض الاختناقات في عمليـة التطوير، لتصبـح تلك الموضوعات «متصلبة» عند أي مرحلـة يكون عندها انقضاء الشراكة غير كافٍ، وهذا بالطبع له أثره في بناء الثقة.

الأنواع الرئيسية للشراكة:

برغم وجود عدة أنواع من الشراكات، التي تختلف عبر العديد من الأبعاد، لم يشع سوى بضعة أنواع. ونلقي هنا الضوء على ثلاثة أنواع فقط: حيث النوع الأول مع القطاع الخاص، والنوع الثاني مع المنظمات غير الهادفة للربح، والنوع الثالث مع الجهات الحكومية الأخرى.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص (في بعض الأحيان):

لاحظنـا في الفصـل الرابع أن بعض شراكات القطاعين العـام والخاص فقط هي التي في الواقـع العملي تتطور إلى «شراكة» بالمعنى الحرفي للكلمة الواردة في هذا الكتاب. بدلاً من هذا، فإنها تخلق عادة نوعًا من الترتيبات التي من الأفضل أن نصفها بأنها «إسـناد الأعمال للغـير» طبقًا لمصطلحاتنا (كليجـن وتيزمان ٢٠٠٠). ومع ذلك، ورغـم أن معظم شراكات القطاعـين العام والخاص لا تكون ضمن نطاق مناقشـة الشراكة، فبعض شراكات القطاعين

العام والخاص (ربما القليل منها) تشمل مشاركة مهمة الإنتاج بين الجهة الحكومية والشركة الخاصــة، ويكــون الحال هكذا عادة عند تعــذر تقديم الخدمة دون مشــاركة بين الشركة والحكومــة في عمــل ما. ومن المجالات الهامة لذلك التدريــب المهني أو الصناعي، وهو ما يتطلــب أن تقــدم الحكومة التعليم في الفصــل الدراسي وأن يقدم صاحــب العمل الخبرة العمليــة (جراي ١٩٩٦؛ شــايفر ولوفريدج ٢٠٠٢). تتمتــع المشروعات بحافز للانضمام إلى مثل هذه الشراكات؛ لأن التدريب يعد منفعة جماعية عامة لمجتمع الأعمال (إضافةً إلى أنه منفعة خاصة بالنســبة للعاملين)، وتقدم الالتزامات الجماعية التي تتم في الشراكة الحماية ممن يمتطون ظهور الغير.

من الأمثلة الشــيقة الأخــرى منطقة إنتاج الخمور في نيوزيلانــدا وهي مارلبورو، وهي مصدر أعناب ســوفيجنون بلانك على المســتوى الدولي، حيث ظل منتجوا العنب المحليون يواجهون صعوبات متزايدة في جذب العمالة الكافية خلال موسم الحصاد والتشذيب، رغم أن نيوزيلاندا ككل كانت تعاني مستويات مرتفعة نسبيًا من البطالة. وهذا أدى إلى أن وزارة التنمية الاجتماعية، التي كانت مســئولة، من بين أشــياء أخرى، عن تأمين الوظائف ومزايا الرفاهيــة إلى منتجي العنب المحليين والهيئات المعنية بالصناعة من أجل إنشــاء المجموعة الاستشــارية لزراعة الكروم Viticulture Advisory Group، والتي بدورها أسست إدارة موسمية لخدمة التنسيق وتعمل الصناعة على تشغيلها بدعم من وزارة التنمية الاجتماعية (شواس ٢٠٠٧).

عــلاوةً على ذلــك، وإن لم تشــتمل شراكات القطاعين العام والخاص عــلى الشراكة من حيث الأدوار الإنتاجية، فإن الكثير منها يســعى لإنشاء علاقة تعاونية تتسم بالثقة والتوافق المتبادل. بمعنى آخر، فهي تتبع ترتيبات ينحصر فيها دور العلاقة في إسناد الأعمال للغير من جانب المشــتري لمزود الخدمات، ولكن طريقة التنسيق هي التعاون (ألمكفست وهوجبيرج ٢٠٠٦). وتسري المناقشة التي تدور أدناه عن التعاون والثقة على كل من شراكات القطاعين العام والخاص بين «المشتري ومزود الخدمة» والأخرى المتعلقة «بالإنتاج المشترك».

الشراكات المجتمعية:

لا تمثل الكثير من الشراكات التي تتم بين منظمات القطاع العام والمنظمات غير الهادفة للربح / التطوعية شراكات بالفعل بالمعنى المستخدم هنا (برغم أن بعضها بالفعل كذلك على النحو المذكور أدناه)، تمامًا مثلما هو الحال مع شراكات الحكومة وقطاع الأعمال المذكورة في الفقرة السابقة. وبدلاً من هذا، هناك نوعان منها يختلفان عن فكرتنا المحصورة في مشاركة الإنتاج. الأنوع الأول هو الترتيب الذي تقوم فيه المنظمة الحكومية أو شبه الحكومية بالعمل الفعلي، فيما تتشارك المنظمات في القطاعين مهمة اتخاذ القرار بشأن العمل الذي تقوم به (لنطاق أكبر أو أقل عادةً). بمعنى آخر، تتشاور المنظمة الحكومية (أو تزعم التشاور) مع القطاع التطوعي عما سوف تقدمه الجهة الحكومية. ومن حيث ما نتناوله هنا، فالعلاقة قائمة على التعاون، وليس على الشراكة بين القطاعين. ومن أمثلة هذا صناديق الرعاية الأولية Primary Care Trusts في بريطانيا، والتي عادةً ما تمثل المنظمات التطوعية المحلية لدى الهيئات الاستشارية، ولكن يقدم الخدمات الصحية طاقم طبي محترف. والجدير بالذكر أن تلك الأنواع من الترتيبات والاتفاقات يقع خارج نطاق مناقشتنا الآن.

يتمثل النوع الآخر في حالة دخول المنظمات الحكومية في علاقة المشتري ومزود الخدمات مع المنظمات التطوعية، وعلاوةً على هذا تدير تلك العلاقة من خلال التعاقدات الكلاسيكية. ولقد كان هذا النموذج شائعًا على وجه الخصوص في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد سعت الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية إلى استغلال سمات معينة رأتها مميزة للمنظمات غير الهادفة للربح، الأولى هي مشروعيتها لدى الدوائر المحلية التي تحاول جهات القطاع العام الوصول إليها – على سبيل المثال المجتمعات العرقية المحلية، والأخرى هي المعرفة والخبرة المتراكمة لديها عن تلك الدوائر. ومع ذلك، لاتزال هناك ميزة أخرى تتمثل في قدرتها على الإبداع، وهي غير مرتبطة بقيود وإجراءات بيروقراطية. وفي نهاية الأمر، تسعى الحكومات إلى الحصول على المزايا الخاصة بالتكلفة من الدافع التطوعي الذي يحرك هذه المنظمات، أملًا في أن يسددوا مقابل الخدمات بقيمة أقل مما قد يسددونه للمشروعات الخاصة الهادفة للربح.

ولكـن الطبيعـة المتكلفة للشراكة، المتأثـرة باختلاف القوى بـين القطاعين، قد جعلت تجربة التعاون مع الحكومة أمرًا مشـوبًا بالعيوب بالنسـبة للقطاعات غير الهادفة للربح، ويرى الطرفان أن الاستشـارات التي ترعاها الحكومة معيبة، ويقللان من قيمة الإسـهامات التي تبذلها المنظمات غير الهادفة للربح (روزثرون وكريسـتيان ٢٠٠٥؛ لي ٢٠١٠)، كما يرى كل منهـما أن الأطر الزمنية لتنمية القدرات قصيرة للغاية. كما يرى القطاعان أن الحكومة تمـارس الضغط من أجل تمديد مهام مزود الخدمة، والعمـل على «معاقبة» المنظمات غير الهادفة للربح التي قد لا تتفق معها أو تشارك في أنشطة تأييد قد لا تناسب الدولة.

أجريت دراسـة مكثفة على المنظمات غير الهادفة للربح في الولايات المتحدة الأمريكية لتحديد خمسـة سلوكات حكومية قد تضر بهذه العلاقات (المجلس الوطني للمنظمات غير الهادفة للربح ٢٠١٠):

١. تعذر سـداد تكاليـف الخدمـات والإدارة بالكامل: فلا يجري أي تحديث لرسـوم الخدمة لعدة سـنوات، أو حتى سـداد جزء من الأعباء المالية أو عدم سدادها على الإطلاق، وفرض مهام غير ممولة من خلال العقود، برغم أنها تتطلب تمويلًا مناسبًا.

٢. تغـير شروط العقـد في منتصف العلاقة: تخفيض الدفعـات المالية، وإلغاء العقود. تذكر (٦٠٪) من المنظمات غير الهادفة للربح إن المنظمات الحكومية غيرت الشروط أثناء مدة العقد.

٣. تأخر سـداد الأموال: تذكر ما يزيد على (٤٠٪) من المنظمات غير الهادفة للربح أن المنظـمات الحكومية تأخرت في إصدار الدفعات الماليـة، وغالبًا ما يحدث هذا عن خدمـات قدمت بالفعل، ففي عام ٢٠٠٩، كانت قيمة هـذه المبالغ ٩٧,٦٣٥ دولاراً أمريكياً على كل عقد للحكومة الفيدرالية، و ١١٧,٦٧٩ دولاراً أمريكياً عن حكومات الولايات، و٣٨,٩٣٧ دولاراً أمريكياً بالنسبة للحكومة المحلية.

٤. «تعقيـد» إجراءات التعاقد: الأطـراف الحكومية لا تفهم الخدمـة المتعاقد عليها، وتعمل على تجميد مستويات التمويل خلال فترات تمديد العقد (ص. ٢٠).

٥. «تعقيـد» متطلبات إعداد التقارير: تسـتخدم مختلف الهيئـات الحكومية فئات مختلفـة من الموازنات وقواعـد البيانات ونظم التقاريـر، وجميعها يتطلب جهودًا مضاعفة وإضافية من مزودي الخدمات.

والمثير للدهشة رغم ذلك، تمامًا مثلما أوضح سميث وليبسكي (١٩٩٣)، إن الدخول في هذه الأنواع من طرق التعاقد مع المنظمات غير الهادفة للربح يعني أن ينتهي الحال بالحكومات بتقويض السـمات التي تسعى للحصول عليها منها. وكلما ضاق نطاق العلاقة في هذا النوع من التعاقدات، زاد تقويضها لها. وهكذا فهم يعملون على الحد من مشروعيتها لدى عيون الدوائر التي يتبعونها عندما يلزمون المتعقدين غير الهادفين للربح بسلوكيات معينة. ويؤدي هـذا بدوره إلى الحد من دور المنظمات غـير الهادفة للربح وإبعادها عن المجتمع، ومن ثم يتقلـص وصولهم للمعلومات والمعارف المختلفة. وبالمثل، فإن درجة فرض متطلبات عملية تفصيلية عـلى المنظمات غير الهادفة للربح تعمل على تثبيط الإبـداع. وبتقليص النفقات، يؤدي بدوره إلى تقليل رواتب موظفي المنظمات غير الهادفة للربح، ويصعب على المنظمات غـير الهادفة للربح أن تحافظ على المعايير المهنية، أو الارتقاء بها، مما يعني أيضًا رفع معدل دوران العمالـة، وهذه العوامل تعمل على تقويـض المشروعية والمعرفة والإبداع. وفي واقع الأمر، فإن «ثقافة العقود» لها آثار سلبية (سوليفان وسكيلتشر ٢٠٠٢).

استجابةً لهذه المشـكلات، سعت بعض المنظمات الحكومية إلى تبني اتجاهات تعاونية بارزة للعمل مع المنظمات غير الهادفة للربح. ومثلما هو الحال مع شراكات القطاعين العام والخـاص، فإن بعض هذه الاتجاهات لا تعـد شراكات بالمعنى الحقيقي للكلمة الذي أشرنا إليـه هنا، ولكن يمثل العديد منها يشـكل شراكات لتقديم خدمات، إذ تتشـارك المنظمات الحكومية والمنظـمات غير الهادفة للربح/التطوعية في العمـل على تحقيق بعض الأغراض الاجتماعيـة المتفـق عليها. إن المزيج الدقيق بين المنظمات العامـة وغير الهادفة للربح في الحوكمـة والتمويل وتقديـم الخدمات في هذه الشراكات يختلـف اختلافًا جوهريًا، وهذا يعني أنها تتخذ أشكالًا عديدة (سوليفان وسكيلتشر ٢٠٠٢). ومع ذلك، فإنه جدير بالذكر، وليس من المدهش، أنها تميل لأن تتخذ طابعًا محليًا أو إقليميًا.

ومن أبـرز الأمثلة المعروفة في عدد من البلدان هو برنامج مراقبة الجوار، الذي تتعاون فيـه الشرطة مع المجموعات المحليـة في الحد من الجريمة وتعزيز السـلامة المجتمعية[١]. ومشـاركة أفراد المجتمع تتمثل في الحفاظ على أمـن المباني ووضع علامات على الممتلكات لتسهيل الكشـف عنها في حالة السرقة، اليقظة تجاه أي مخالفات محتملة، وإبلاغ الشرطة عنها، ويتمثل دور الشرطة في الاستجابة لهذه النداءات وإنفاذ القانون[٢].

ومن الأمثلة البارزة الأخرى منظمة Sure Start بالمملكة المتحدة، التي استهدفت زيادة فرص البقاء على قيد الحياة بالنسبة للأطفال، وذلك من خلال التركيز على الخدمات الموجهة لهــم في بدايــة حياتهم. وتم التطرق بمزيد من التفصيــل إلى العمل مع العملاء باعتبارهم مشــاركين في الإنتاج في الفصل الثامن، ولكن تجدر الإشــارة هنا إلى أن ذلك يؤدي إلى عقد شراكات مكثفة مع المنظمات غير الهادفة للربح (ميلهويش وآخرون ٢٠١٠؛ مؤسسة NHSA ٢٠١١؛ http://www. oeyc. ca).

الحكومات المشاركة:

تشــمل الفئة الثالثة من الشراكات تلك التي تتكون بين المنظمات الحكومية. قد تكون تلــك الشراكات إما داخــل حكومة معينة، وإمــا بين منظمات القطاع العــام في حكومات مختلفة، وإما رأســيًا (على ســبيل المثال، الإدارات الحكومية القوميــة والجهات الحكومية المحليــة)، وإما أفقيًا (على ســبيل المثال، بــين المنظمات الحكومية في الولايــات أو الأقاليم المختلفة). وكما أشرنا في الفصل الأول، يصعب على الجهات الحكومية في مختلف الولايات القضائية أن تلجأ إلى الســلطات العليا لتحديد المسئوليات والمسائل فيما بينها. ولكن يكاد يكون من الصعب أيضًا على المنظمات داخل نفس الولاية القضائية؛ وهذا يرجع عادة إلى أن أدنى مســتوى رسمي لسلطة القيام بهذا هو رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو حاكم الولاية أو رئيس الحكومة، ممن لا يملكون الوقت ببساطة للتدخل إلا في الشئون الهامة للغاية.

منذ التسعينيات من القرن الميلادي المنصرم، صُنف التعاون بين الجهات الحكومية تحت فئــة «الحكومة المشــاركة»، وقد عرف هذا الاصطــلاح لأول مرة في بريطانيــا، ولكن تبنته عدة بلدان أخرى. يعرّف بوليت (٢٠٠٣: ٣٥) مصطلح الحكومة المشــاركة على أنها «الأمل للوصول إلى تفكير منسق على الصعيدين الأفقي والرأسي» (انظر لينج ٢٠٠٢؛ هوود ٢٠٠٥). واســتخدم بعض الكتاب (مثل لينج ٢٠٠٢) المصطلح ليبتنوا فكرة «المشــاركة» بين الجهات الحكوميــة وغير الحكومية، ولكن في الســياق الحالي ســوف نقتصر عــلى تطبيق هذا على العلاقات بين المنظمات الحكومية.

يخدم العمل المشــترك عــدة أغراض (بوليت ٢٠٠٣؛ مولجــان ٢٠٠٥)، الغرض الأول هو إزالــة التكرار بين البرامج المختلفة، ولاســيما تلك التي تشــارك فيهــا الحكومات الفيدرالية

وحكومات الولايات / الأقاليم في مجال السياسة نفسه (على النحو الذي يحدث، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالبرامج المخصصة للسكان الأصليين في أستراليا). ويتمثل الغرض الآخر في التعامل مع التناقضات بين البرامج، مثل إستراتيجية مكافحة المخدرات، فقد لا يتفق نهج «حظر العرض» الذي تتخذه الشرطة بتوقيف المتعاطين في حملات مداهمة منسقة في المحليات، وإجبار المدمنين على الاختفاء أو الانتقال إلى ولاية قضائية أخرى، مع منهجية «الحد من الضرر» التي تتبعها السلطات الصحية التي ترعى أماكن الحقن الآمنة والتبادل الآمن للإبر التي يستخدمها متعاطو المخدرات. ومن الأغراض الأخرى توفير الخدمات بسهولة للعملاء، على سبيل المثال إقامة «منفذ الخدمة الواحد» من أجل تيسير الاستفادة من مختلف الخدمات تحت سقف واحد. يعد توفير خدمات متكاملة ذا أهمية قصوى ولاسيما ما يكون بين المواطنين ذوي الاحتياجات المتعددة، مثل المشردين الذين يعانون الإدمان والمشكلات الصحية. في نهاية الأمر، قد يشجع العمل المشترك على الإثراء المتبادل للآراء بين مختلف الأطراف الفاعلة في أي مجال من مجالات السياسة.

وهناك مخاطرة تنشأ نتيجة انتماء الجهات «المشاركة» للقطاع نفسه، ولاسيما داخل محيط نفس الولاية القضائية، وهي أن الجهات أو المستويات الحكومية الأقوى قد تسعى إلى السيطرة على العلاقة وتفضيل ما قد تراه على أنه «تنسيق»، بدلاً من تعاون، ففي بعض الحكومات قد تتعرض الأجهزة المركزية، مثل رئاسة الوزراء أو الخزانة، لهذا النوع من السلوك. وفي هذه الحالة، قد تتخذ المنتديات الاستشارية التي تنظم ترتيبات المشاركة شكل استشارات إجرائية.

المشاركة باعتبارها بديلًا لإسناد الأعمال للغير:

يوضح الفصل الرابع أن إسناد الأعمال للغير يتطلب ظروفًا معينة، ولاسيما أن مزودي الخدمات الخارجيين يستطيعون تقديم الخدمة بتكلفة أقل أو بفاعلية أكثر مما يتم داخل المنظمة؛ ولأن هناك سوقاً تنافسية لمزودي الخدمات المحتملين، مما يسهل نسبيًا تحديد الخدمة ومتابعتها. ودون جميع هذه الظروف، توجد مخاطر لا تتمثل، في احتمالية فشل إسناد الأعمال للغير في تحقيق المنفعة فحسب، ولكن في أنه قد يكون أقل جودة فعليًا إن تم داخل المنظمة؛ وذلك بسبب المجال الذي يسمح معه لمزودي الخدمة الانتهازيين والذين

يسعون إلى جني الأرباح فقط للتلاعب بالإجراءات. وقد تجد المنظمة في مثل هذه الظروف أن من الكفاءة أو الفاعلية أن تتولى تقديم الخدمة بنفسها.

ولكن لتختار من بين إسناد الأعمال للخارج والإنتاج داخل المنظمة بهذه الطريقة، وبأخذ المنافــع والتكاليف في الاعتبار، قد يؤول الأمــر إلى ترتيبات قد لا تكون هي الترتيبات المثلى تمامًا؛ ويرجع ذلك إلى أنها لا تأخذ في الاعتبارات الاحتمال الثالث، وهو أنه في بعض المواقف يكون إسهام كل من المنظمة الحكومية وواحد أو أكثر من مزودي الخدمات الخارجيين معًا أمــرًا ضروريًــا من أجل تحقيق وفورات في التكلفة أو فاعليــة الخدمة. هنا نجد أن وحدة التحليل هي الشراكة، بدلاً من عمل أي من الطرفين وحده. ولا تنبع المنافع بشكل كبير من كفاءة مزود الخدمة، وإنما من واقع عمل منظمتين (أو أكثر) في نطاق الشراكة.

قدم الفصل الثاني استطلاعًا للطرق التي قد تكون فيها الشراكة أفضل من تقديم الخدمة داخــل المنظمة أو إســنادها للغير. ويؤدي كلا الخياريــن إلى أن يتولى مزود خدمات واحد تنفيــذ العملية، والذي قد يكون لديه، في ظروف معينــة، قدر ضئيل جدًا من القدرات، أو قــد لا يتمتــع بها على الإطــلاق لأداء المهمة بصورة جيدة مقارنــة بالشراكة. من بين هذه الظــروف التكامــل؛ حيث يكون لدى كلٍّ مــن الجهة الحكومية ومــزود الخدمة الخارجي قــدرات أو كفاءات متخصصة تختلــف عن القدرات أو الكفاءات التــي يتمتع بها الطرف الآخر، ولكن إتمام المهمة الحالية يتطلب ممارســة كلا الطرفين لما لديه من قدرات بطريقة تتميــز بالاعتمادية المتبادلة. وتتمثل الظروف الأخرى عندما تتمكن الشراكة من تشــجيع الإبداع والتعلم، وذلك من خلال الإثراء المتبادل للإبداع والفرص التي تدعم تحســين الأداء، وتدعم مشــاركتهما بــين الشركاء (لوندفال ١٩٩٣: ٥٩ – ٦٠)؛ سيلســكي وباركر ٢٠٠٥). ولا يمكن لأي طرف يعمل وحده تحقيق أي من هذه المزايا في الحال.

وفي ظــل هــذه الظروف، ليس من المدهــش أن تلك الأنواع من الأنشــطة التي يفضل الدخــول في شراكات لأدائهــا هي تلك الأنشــطة التي تقدم إلى حزم معقــدة ومتطورة من الخدمات، وليس مجرد الخدمات البسيطة والثابتة والمنفصلة (تيزمان وكليجن ٢٠٠٢؛ ١٩٩)، وهذا بالطبع له تداعيات خطيرة على إدارة الشراكات، وسوف يتم التطرق إليها فيما بعد.

التعاون باعتباره بديلًا للتعاقد:

وهكذا، قد يعمل مزود الخدمة الخارجي على تحقيق الشروط الثلاثة الأولى، إما بأداء كل المهمة على أساس إسناد الأعمال للغير وإما بمشاركتها مع المنظمة باعتبارها شريكًا له. ولكن ماذا لو لم يوجد الشرطان الآخران؟ ماذا لو كان مزود الخدمة الخارجي أو لو كانت الشراكة أعلى مقدرة من الجهة الحكومية على الإنتاج بتكلفة أقل أو تقديم خدمة أفضل، ولكن لم تكن سوق مزودي الخدمات تنافسية وكان من الصعب تحديد الخدمة ومتابعتها؟ في مثل هذه الظروف، برغم أن مزود الخدمة الخارجي أو الشراكة قد تكون قادرة على التفوق على الجهة الحكومية في الأداء، قد يقول البعض إن مزود الخدمة أو الشريك قد لا تكون لديه الرغبة في القيام بذلك؛ ويرجع ذلك إلى انعدام المنافسة أو إلى أن متابعة الأداء المطلوب يمكنه من الأداء بصورة تقل عن المستوى المرغوب فيه دون الخوف من أن تكشفه الجهة الحكومية أو أن تعاقبه. عندئذ، قد تضطر الجهة الحكومية لإصدار أحكام عما إذا كانت الوفورات في النفقات أو تطوير الخدمة يفوق تكاليف المنافسة أو تحديد الخدمة ومتابعتها.

ومع ذلك، وبشكل دقيق في مثل هذه المواقف المختلطة، قد يشكل التعاون أمرًا ضروريًا باعتباره طريقة بديلة لتنسيق التعاقدات. ويمكن تنسيق الشراكة إما من خلال التعاقد وإما من خلال التعاون (أو لهذا الغرض، تمت مناقشة معظم الطرق الأخرى للتنسيق في الفصل الثاني)، ولكن بالطريقة نفسها التي تنسجم فيها الشراكة مع التعاون. والسبب هو أن العلاقة التبادلية بين الشركاء لا تنطوي على سداد سعر نقدي مقابل الخدمات، وإنما تعني تبادل السلوكيات والخدمات بصورة عينية. ومن ثم، تصبح غير منظمة وأقل تحديدًا من التبادل بين المشتري والشركة المتعاقدة، حيث يصبح وضع القيم المتبادلة في صورة كمية أمرًا عمليًا. ويعمل ذلك على انعدام قدرة آليات التعاقد على تحديد المواصفات والمتابعة والمنافسة التي تدعمها. كما قد يؤدي تبادل السلوكات والخدمات عينيًا إلى مزيد من عدم اليقين، مما يعقد عملية تحديد المواصفات والمتابعة.

ولمواجهة هذه المشكلات، يقدم التعاون مزايا عدة بوصفه طريقة من طرق التنسيق. ولأنه يشمل الثقة بين المشتري ومزود الخدمة، فإنه قد يعمل على تجنب، تكاليف إسناد

الأعــمال للغير أو على الأقل التخفيف منها. ولكي نفهم الســبب، كل ما علينا هو أن ننظر عن كثب إلى مفهوم الثقة.

معنى الثقة:

تحتــوي المؤلفات التي تتناول موضوع الثقة عــلى العديد والعديد من التعريفات لهذا المصطلــح (انظر هارديــن ١٩٩٣؛ بارداش ١٩٩٨؛ بلويس ١٩٩٩؛ كورسينســكي ٢٠٠٠). كما يميز العديد من الكتاب أيضًا بين الأنواع المختلفة من الثقة (ليويكي وبانكر ١٩٩٥؛ تشــايلد وفولكنر ١٩٩٨؛ وهدســون ٢٠٠٤). ولكي نستخلص العناصر الشائعة في التعريفات، ولنأخذ في الاعتبار الأنواع المختلفة؛ فقد أدرجنا العناصر الأكثر شيوعًا في التعريف التالي:

> تعني الثقة في أي شــخص أن تكون واثقــاً في داخلك أنه عند وقوعك في موقف ما تكون فيه ضعيفًا أمام ســلوك ذلك الشــخص، فإنه سوف يتصرف بأسلوب يتماشى مع مصالحك.

والآن علينا تفســير مختلــف جوانب هذا التعريف من أجل تناولهــا في التحليل الحالي (انظــر لمزيد من التفاصيــل أيضًا إيديلينبوس وكليجــن ٢٠٠٧: ٢٩). أولًا، تكون الثقة أمرًا هامًا فقط عندما يكون الشــخص ضعيفًا، فالضعف هو حالة يصبح فيها الموقف غير يقيني أو محفوفًا بالمخاطر؛ لأنك تعتمد على تصرفات الآخرين، ولأن رغبتك في البقاء في مثل هذا الموقف الذي يحمل تهديدًا (والذي قد يكون مطلبًا مسبقًا للحصول على أي منافع وعوائد محتملــة من العلاقة) كبــيرة لدرجة الثقة في تصرف الطرف الآخــر بصورة حميدة تجاهك برغــم إتاحة الفرصة لانتهاز ذلك. متى لا تكون ضعيفًا - على ســبيل المثال، حيث تســود الأجواء عدم الشــك أو في حال عدم وجود أي مخاطر ـ لن تكون ثقتك في الشــخص الآخر من عدمها مجدية.

من الضروري، رغم ذلك، الإقرار بأن هناك أنواعًا مختلفة من المخاطر (شــيبارد وشيرمان ١٩٩٨؛ هدســون ٢٠٠٤). وهنــا يمكننا أن نميــز بين مخاطر التــصرف - أي مخاطر تصرف الشــخص الموثوق فيه تصرفًا خاطئًا، مثل التهور في الشــئون الخاصــة بالطرف الذي منحه هــذه الثقة أمام الغير، أو انتهاز فرصة تباين المعلومات لخيانة الشــخص الذي منحه الثقة

- ومخاطـر التقاعـس، أي عدم قيام الموثوق فيه بالمهمة على الوجه الأكمل، مثل التسـليم في الوقت المحدد أو توقع تغير حاجات الشـخص الواثق مع تغير الظروف. قد يختلف كل هـذا من حيث مقدار التفكير أو الجهد المطلوب من الموثوق فيه، والذي يتعلق في المقابل إما بمستوى التزامه وإما بمستوى كفاءته. قد تختلف المخاطر أيضًا من حيث حدتها، وذلك حسـب عوامل مثل عدد المتضررين، والتداعيات الاقتصادية، والأضرار السياسـية المحتملة التي قد تنجم، وهكذا.

وهذا يعني، ثانيًا، أن السـلوكيات المتوقعة من الطرف الموثوق فيه قد تختلف، ويؤدي أقل قدر من الثقة إلى توقع سـلوك غير سـلبي: مما يعني الاعتماد أن الطرف الآخر الذي تتعرض للخطر أمامه لن يتصرف على نحو سلبي نحوك. على سبيل المثال، يرى باير (١٩٨٦: ٢٣٥) الثقـة على أنها «الضعف المقبول أمام رغبـة محتملة، ولكن غير متوقعة من الطرف الآخـر (أو انعدام النوايا الحسـنة) نحو شـخص ما». ولكن من غـير المرجح أن يعود هذا الشـكل من الثقة بالفائدة على الشـخص الواثق في ظروف غير متوقعـة، وهو الأمر الذي يتطلب من الطرف الآخر، ليس الامتناع عن أداء أي شيء سلبي فحسب، ولكن أيضًا التفكير في الاسـتجابة الإيجابية لأي طوارئ غير متوقعة والتصرف وفقًا لها، بمعنى آخر، «المبادرة». في هذه الظروف، فإن الثقة «تتضمن التوقع، وليس الافتقار للنية السـيئة فحسـب، ولكن تتضمن عنصر النية الحسـنة من الطرف الآخر» (بلويس ١٩٩٩، ٢٠٤؛ انظر أيضًا هوسـمر ١٩٩٥: ٢٣٨). وكلا المفهومين في الصيغة التي وضعناها يعني أن الموثوق فيه سوف يميل إلى «التصرف بطريقة تتماشى مع مصالحك».

والـشيء بالـشيء يُذكر، فهنا يظهر الطـرف الآخر من العلاقـة كأن لديه الميل للتصرف بطريقـة جديـرة بالثقة؛ لأنه لا يفعل الـشيء فقط لأنه عليه أن يفعلـه. ولكي تتوقع بأن شخصاً ما سوف يتصرف على نحو يتماشى مع مصالحك لأنه، على سبيل المثال، ملتزم قانونًا أو من الناحية التعاقدية، لا يعني أن تثق بهذا الشخص. ولكن ذلك يعني أن ترى أن لديه ما يجعله جديرًا بالثقة.

رابعًا، تشتمل الثقة على مكون معرفي ومؤثر، وكلاهما يقع تحت مظلة مصطلح «الثقة»، وربمـا بصورة غير كاملة، فأنـت تثق في الطرف الآخر، لأن من ضمن الأسـباب، أنك تعرف

الطــرف الآخــر وأن موقفه قد يعني بأنه ســوف يتصرف على نحو معــين. ولكن في علاقة الثقة الكاملة، فإنك تثق لأنك تتأكد إلى حد ما من هوية الطرف الآخر، وتشعر بالقرب من حاجاته وتفضيلاته وأنماطه السلوكية، وما إلى ذلك. ويؤدي هذا العنصر العاطفي إلى تمييز الآخر «بسمات شخصية مثل الاستقامة والأمانة والنزاهة والإخلاص» (بارداش ١٩٩٨: ٢٦٣). ولقد وصف ليويكي وبانكر المكون المعرفي هنا على أنه «الثقة المبنية على المعرفة»، والمكون المؤثر على أنه «الثقة المبنية على الهوية» (١٩٩٥: ١٢١-٢).

في النهايــة، توجد الثقــة بين الأفراد، وليــس المنظمات. بعبارة أخرى، فــإن جدارة أي منظمــة بالثقة تنبع من الجدارة بالثقة بالأفــراد الذين يعملون لديها، وقد تختلف مصالح وشخصيات أولئك الأفراد عن المنظمة وفيما بينهم. والحقيقة هي أن أي منظمة قد تسعى للتأثير في أعضائها للتصرف بطريقة أجدر بالثقة، وقد تكتســب ســمعة أفضل نتيجة لهذا، فعلى ســبيل المثال، قد تكون أي شركة من شركات المحاســبة جديرة بالثقة أكثر من غيرها، ولكن لأن السمعة تُستقى من كوادرها؛ لا توجد ثقة بين الهياكل التنظيمية.

الثقة وتكاليف العلاقة:

إن رعايــة العلاقــات التعاونيــة المبنية على الثقــة بين الشركاء قد تعمــل على تخفيف تكاليف الصفقة التي تُســند للغير بطرق عدة. أولًا، يتيح بناء الثقة آلية للتحفيز، باعتباره بديــلاً أو مكملًا لدافع تحقيق الأرباح الذي تعتمد عليه المنافســة، وما المنافســة إلا حافز يحــث على أفضل أداء ممكن للحد الذي يكون معه مزودو الخدمات الذين يســعون وراء الأرباح مهتمين بمصلحتهم الشــخصية، ويخشون خسارة التعاقد لصالح المنافسين؛ لأن ذلك سوف يعني خسارة الأرباح. ولكن التعاون يشمل مجموعة أكبر من المصالح. وكما ناقشنا ســلفًا أنه في في الواقع العملي عادةً، ما يكون لدى الأفــراد الكثير من الدوافع المعقدة أكثر من مجرد المصالح الشــخصية الاقتصادية. تشمل هذه الدوافع بعض الأغراض العرفية التي مــن الأرجــح أن تكون جوهرية عندما يكون مزود الخدمــة منظمة غير هادفة للربح، كما تشــمل كذلك منافع التضامــن التي تصبح ذات أهمية كبرى، ولاســيما تجاه هذا التحليل. وللحد الذي يقدر عنده الأفراد الحوافز التضامنية، من الأرجح أنهم سوف يقدرون الشراكة في حــد ذاتها، إضافــةً إلى النتائج التي يأملون في تحقيقها. علاوةً على ذلك، كلما اتســمت

العلاقــة بالتعاون، ازدادت قوة تلك الدوافع التضامنية، كما أن تعزيز هذه الدوافع البديلة أيضًا يجعل من الســهل تشجيع التعاون بين مزودي الخدمات، وهو الأمر المفيد عند غياب الأسواق التنافسية (أيديلينبوس وكليجن ٢٠٠٧: ٣٢).

ثانيًــا، الثقــة التي تعزز من التعاون تجعل من الســهل على الأطــراف تنويع الخدمات عندمــا تطرأ ظروف لا يمكن التنبؤ بها، ويصبح كل طرف أكثر ثقة بأن الآخر ســوف يضبط أوضاعه، أو في أحسن الأحوال، «يبذل قصارى جهده» من أجل التغلب على المصاعب التي تكتنفها الطوارئ غير المتوقعة. وفي المقابل، يشعر الآخر أيضًا بقلة توتره حيال تغيير جانبه مــن العلاقة. ومن ثم، تقل الحاجة إلى الاســتناد لشروط محــددة من العقد التي قد تحد من إمكانيات التوصل إلى حلول إبداعية حســب ما يطرأ من مســتجدات، كما تقل الحاجة إلى تحديــد كل الاحتمالات المتصورة بمزيد مــن التفصيل. وقال لومان إن الثقة تعمل على تقليص التعقيدات (١٩٧٩: ٢٤)، وهذا بالطبع أمر جوهري خصوصًا من أجل تيســير عملية التعلم والتطوير حيث يميل كل طرف إلى اســتثمار وقته ومجهوده في الإبداع والتحسين، في ضوء المعرفة التي من الأرجح أن يبادر بها الطرف الآخر (كليجن وتيزمان ٢٠٠٠: ٩٢).

ثالثًــا، تعرف العلاقــة التعاونية بأنها تلك العلاقة التي تســتوجب مشــاركة المعلومات وتشــجع عليها، ومن ثم تعمل على الحد من تباين المعلومات. ويعد تبادل المعلومات أمرًا ضروريًــا للشراكة لأن من دونها ســوف يجد الطرفان صعوبــة في التوصل إلى طرق لتعديل الإجراءات فيما بينهما من أجل اســتيعاب أي مســتجدات غير متوقعة (لاكس وسيبينيوس ١٩٨٦: ١١٣). في الوقت نفســه، تشــجع العلاقة التعاونية على مشــاركة المعلومات، حيث يشــعر كل طــرف بأنه أقــدر على الوثــوق في أن الطرف الآخر لن يحجــب أي معلومة أو يستخدمها بصورة انتهازية.

في النهايــة، تعمل الثقة على تحويل الاعتمادية المتبادلة إلى ميزة، وهي ليســت مشــكلة تعاقديــة، كما أن قوة تبادل المعلومات الناتجة عن تزايد الثقة تعني أنه من الأيسر أن يحصل الطرفان على صورة صادقة عن كيفية ســير الأداء (ســواء كان طيبًا أم ســيئًا) من جانب مزود الخدمة أو الشريك بفضل مجهوداته وليس لعوامل أخرى. كما أن ارتفاع درجة الجدارة بالثقة للطرف الآخر يعني أنه أقل ميلًا لانتهاز الاعتمادية المتبادلة والتورط في سلوكيات انتهازية.

باختصار، من الممكن أن تعمل الشراكة التعاونية على التخفيف من المشـكلات التي قد تنشـأ نتيجة الافتقار للمنافسة أو نتيجة صعوبات تحديد المواصفات والمتابعة، وفي الوقت نفسـه تعمل على تمكين مزود الخدمة الخارجي من المشـاركة. لذا، فإن البديل المناسـب هو إما اللجوء إلى الإنتاج الداخلي بالمنظمة وإما التعاقد الخارجي، حيث يسـتطيع مزودو الخدمـات الخارجيون تقديم أي جزء من الخدمة بتكلفـة أقل أو بجودة أفضل، ولكن قد ترتفع تكلفة مشـاركتهم. وكما أشرنا أعـلاه، قد يتلاءم ذلك على وجه الخصوص مع تقديم حزم خدمات معقدة.

ومـع ذلك، لا تسـتطيع الشراكات تحقيق هـذه المزايا ما لم تكن هنـاك ثقة كبيرة بين الأطراف، وإلا تكون هناك مخاطرة بأن مزودي الخدمات أو الشركاء سوف يستغلون الافتقار النسـبي للنظم التنافسية، ويسـتغلون المعلومات السرية، إضافةً إلى التهاون في المسؤولية التـي تنطوي عليهـا الشراكات، ومن ثم فإن تطوير الثقة أمر ضروري بالنسـبة للمنظمات الحكومية التي تسعى إلى إقامة علاقات تعاونية مع مزودي الخدمات والحفاظ عليها، مما يثير التساؤل بشأن ما يدعم الثقة في نطاق العلاقة.

تطوير الثقة:

ما الذي يجعل الشخص (الموثوق فيه) جديرًا بالثقة في أعين الطرف الآخر (مانح الثقة)؟ هذا السـؤال له جانبان: الجانب الأول، ما السبل التي يستطيع من خلالها الفرد معرفة أن الشـخص الآخر جدير بالثقة؟ ثانيًا، ما الذي يستطيع أن يفعله الطرف الآخر من أجل إقناع الطرف الأول بأنه جدير بالثقة؟

تعتمد ثقتنا بالأشخاص على ما نعرفه عنهم. ويشير بارداش (١٩٩٨: ٢٥٤ – ٦٠) إلى عدد من مصادر البيانات التي قد يعتمد عليها الشـخص في تقييم مدى جدارة الشـخص الآخر بالثقة (انظر أيضًا داسجوبتا ١٩٨٨: ٥٣؛ كولمان ١٩٩٠: ١٠٢-٣؛ هاردين ١٩٩٣: ٥٠٥)، وأولها سـمعة الشـخص الموثوق فيه، لما يتمتع به من الأمانة والكفاءة والالتزام لأي سبب، أو لأي نقطة مهمة في السـياق، والمصدر الآخر هو المعرفة التصنيفية: أي التعميمات بشـأن فئات الأفراد (سواء كانت هذه الفئة أم مهنية، أم قومية، أم دينية، أم إقليمية، وما إلى غير ذلك)

والتي يمكنها تعريف الشخص وتمييزه، فعلى سبيل المثال قد تبدو جدارته بالثقة مختلفة إذا كان يعمل بصفته أخصائيًا اجتماعيًا عنها إذا كان الشــخص يعمل بصفته سمســار عقارات، ومن المصادر الأخرى الخبرة الشــخصية المسبقة للفرد لدى المانح للثقة، فعلى سبيل المثال، إذا طوّر الطرفان علاقة شخصية حميمة قريبة عندما عملوا معًا في مواقف عدة سابقة أو في شبكة اجتماعية مشتركة (لامبرايت وآخرون ٢٠١٠). كما لا نغفل أيضًا عن البيئة السياسية والتنظيمية التي يعمل فيها الطرفان، فعلى سبيل المثال، مستوى الثقة بين المخرجين وكاتبي السيناريو في هوليوود كان إلى حدٍ ما أقل خلال عهد مكارثي منه في أي وقت آخر.

قد تجســد كل هذه المصادر جزءاً من الصورة عن جدارة شــخص مــا بالثقة، ولكن في العلاقات الناشــئة حديثًا فإن المعلومات الممنوحة قد تكون محدودة نسبيًا في هذا السياق، في حــين قد تميل المعلومــة في العلاقات القديمــة إلى الانحياز، أو التبســيط المبالغ فيه، أو المحسوبية، أو التعميم المفرط، والأهم من ذلك هو أن المعلومات قد لا تكون قابلة للتطبيق بصــورة جيدة على مــدى إمكانية الوثوق في شــخص آخر فيما يتعلق بالمســائل الهامة في العلاقة الحالية. لذا تعد الخبرة الحالية مع الشخص هي أهم مصدر من مصادر المعلومات عــن مدى جدارة الفرد بالثقة بأي كيفية تصرف ذلك الشــخص في نطــاق العلاقة الحالية. ويأخذنا هذا بالطبع إلى الجانب الآخر من الســؤال: ماذا يمكن للشــخص أن يفعل لإقناع الطرف الآخر بأنه جدير بالثقة؟

في أبســط مســتوى، يمكنه إبراز السمات والســلوكيات في نطاق العلاقة بما يبرز أنه من الأرجح ســوف يتصرف بصــورة طيبة نحو الطرف الآخر، حتى عندما يكون ذلك الشــخص الآخر ضعيفًا. وقد تظهر هنا أي من السمات المرتبطة بالجدارة بالثقة في التعاملات اليومية: الأمانة والصراحة والنزاهة والاستقامة والتبصر وما إلى غير ذلك (باتلر ١٩٩١). ومن ملاحظة هذه الســمات، فإن مانح الثقة سوف يشــكل وجهة نظر بأن لدى هذا الشخص الآخر على الأقل نزعة للتصرف بطريقة جديرة بالثقة. ومن المؤكد أن إظهار عكس كل هذه السمات (على سبيل المثال، التنافسية والتكتم وما إلى غير ذلك) سوف يجعل الثقة أمرًا مستحيلًا.

ولكن التصور أن شــخصاً ما من الأرجح أن يتصرف بطريقة جديرة بالثقة يعني الوثوق به فعليًا؛ هذا لأن تطوير مســتوى أعمق من الثقة يعــد عملية ديناميكية، يلعب فيها كلا

الطرفــين دورًا. وبالاعتماد عــلى نظرية التبادل، نرى أن هذه العمليــة تبادل للهدايا (بلاو ١٩٦٤؛ إيكيه ١٩٧٤). («الهدايا» لا يقصد بها هنا أشياء مغلفة في ورق لامع، ولا أظرف من ورق بني على وجه الخصوص!، وإنما أي شيء ملموس أو غير ملموس يقدره المتلقي. ويأتي المصطلح من أحد الفروع الرئيســية من علم الاجتماع، متضمناً ذلك الدراســات الإنســانية المتعــددة وأعمال تيتموس التي ناقشــناها في الفصل الثالث). إن التهادي عملية غير ثابتة لا تعتمــد على الفترات غير الخطية بــين الهدايا، وإنما من الناحية الفكرية نســتطيع تمييز مختلف مراحلها.

وتتمثل أول خطوة عندما يمنح الفرد «هدية» لفرد آخر، وقد تكون الهدية أي شيء يقدره الفرد الآخر - ســواء كانت ملموســة أم غير ملموســة، ذات قيمة اقتصادية أم غير ذات قيمة اقتصادية - مثل أداء المعروف دون طلبها، أو مشــاركة المعلومات، أو الاســتثناء من القواعد (ولكن ليس مخالفتها)، أو الترحيب بالطرف الآخر، أو إبداء الاهتمام أو الاحترام، أو تحمل جزء من أعباء العمل الخاصة بالآخر في حالات الطوارئ، أو عدم اســتغلال الظروف غير المتوقعة. وفي حالة الأوســاط الاستخباراتية التي قد ناقشناها سلفًا في مطلع الفصل، فقد تكون مبادرة بناء الثقة هي إعطاء الجهة الأخرى معلومة مفيدة فيما يخص تحقيقات مستمرة.

وطبقًا لما أسماه جولدنر (١٩٦٠) «عُرف المعاملة بالمثل» الذي شاع بعدها وساد في أكثر المجتمعات إنســانية، فإن الرد الأرجح من جانب الشــخص الآخر للهدية التي يتلقاها هو المعاملــة بالمثل فيما بعد عند نقطة معينة، وذلك بإعطاء هدية للطرف الآخر. بالنظر لهذا الــرد، فمــن المرجح أن يقوم المانح الأول للهدية بإعطاء مزيــد من الهدايا في الطرف الآخر، العكس بالعكس، فكل استجابة إيجابية من المرجح أن تدعم ثقة كل طرف في الطرف الآخر (زاند ١٩٩٧: ٩٥-٦). لذا، فمن المرجح أن نصل إلى هذه النتيجة إن نظر إليها المتلقي على أنهــا ذات قيمــة، ومن ثم فإنها تؤدي إلى بعض التضحية من جانــب المانح. هذه العملية المتواصلة قد ينظر إليها البعض على أنها تؤدي «إلى مزيد من الثقة»، والتي تؤدي فيها كل حالــة من النوايــا الطيبة من جانب أي من الطرفين إلى تصرفــات مماثلة من الطرف الآخر (فوكــس ١٩٧٤: ١١٤). وليس بالضرورة أن تكون المعاملة بالمثل في الحال، ولكن قد تؤجل عندما تســنح الفرصة الملائمة مــن أجل الرد، كما أنه ليس بالــضرورة أن تضاهي قيمة كل

هديـة بالتحديد تلك التي يقدمهـا الآخر، في حين يكون هناك تكافـؤ تقريبي للقيمة عبر الوقت، ومن ثم فإن المعاملة بالمثل قد توصف على أنها علاقة رخوة أو غير ثابتة.

ومع ذلك، يشـير جولدنر إلى أن المعاملة بالمثل هي الرد الأرجح، لكنها ليسـت مؤكدة (١٩٦٠: ١٧٧)؛ فقـد يحصل المتلقي الهدية الأولى ببسـاطة، على سـبيل المثـال، ولا يبادر بالمعاملة بالمثل. وبإعطاء تلك الهدية، فإن المانح الأصلي من ثم يُعرض نفسـه لأي سـلوك انتهازي قد يقدم عليه الطرف الآخر (على سبيل المثال، الإفصاح عن معلومات شخصية، أو أن يكـون عرضـة للمهانة). وقد يكون هذا أقرب للصحة في عالم أجهزة المخابرات في المثال المذكور. وفي واقع الأمر، قد تشجع الهدايا على الثقة إذا أضعفت موقف المانح أيضًا. وعلى النقيـض، فـإن الهدايا الأقل قيمة تقلل من مدى ضعف المانـح، ولكن ليس من المرجح أن تولد الثقة.

ماذا عن هذه الأنواع من الهدايا التي تولد الثقة في الآخر؟ الحقيقة هي أن الهدايا: (١) ذات قيمة بالنسـبة للمتلقي و(٢) تؤدي إلى بعض التضحيات أو الضعف بما يشـير إلى أن المانح يعطي وزنًا لمصالح المتلقي بالنسـبة لمصالحـه الخاصة به. وكلما زادت قيمة الهدية وعظمت التضحية، زادت قيمتها لدى المتلقي، ويعزز هذا التصور إذا ما مُنحت الهدية دون أي أحقاد، مع عدم توقع أي معاملة مماثلة واضحة في اللحظة نفسـها، أو عدم وجود لأي حسـابات مباشرة للمنافع. وعلى النقيض، من المرجح أن تحفز الهدايا الثقة عندما لا تبدو على الإطلاق كما لو أنها لا يُقصد منها ذلك.

ومثلما يمكن بناء الثقة، يمكن هدمها أيضًا؛ ففي الإشارة إلى الحافز على تقليص الثقة، قد يتورط أحد الأطراف في خيانة الثقة إما بالنكوص في التزام (مثل الحنث بالوعد، أو بإسـاءة اسـتخدام المعلومات السرية) أو بالتصرف بانتهازية (مثل استغلال ضعف الطرف الآخر أو بإظهار عدم الاحترام)، ومن ثم يرد الآخر بانتهاك انتقامي، وهكذا (فوكس ١٩٧٤: ١٠٢-٣؛ موريسون وروبنسون ١٩٩٧: ٢٣٣-٤). من وجهة نظر الشخص، هذا من غير الملائم إطلاقًا، سواء النكوص كان يرجع إلى عدم رغبة الطرف الآخر باحترام الالتزام، أو إلى عدم قدرته على ذلك نتيجة عوامل خارجة عن إرادته. وسـواء هذا أو ذاك، تتضاءل جدارة ذلك الشـخص بالثقة، لذا يلزم أن تكون الوعود جذابة وذات مصداقية.

ولجميع هذه الآليات تداعيات عملية بالنسبة لسلوك الموظفين الحكوميين الذين يمثلون الجهات الحكومية في الشراكات مع المنظمات غير الحكومية في حالة بناء الثقة. وبحد أدنى، سوف يكون من الضروري ألا ينكصوا في تعهداتهم التي قطعوها لمزود الخدمات بشأن أشياء مثل التمويل، أو متطلبات العمليات، أو الأغراض المتفق عليها، أو استمرارية البرنامج.

وما لا يقل أهمية أيضًا أنهم قد يحتاجون إلى أن تكون لديهم المقدرة على تقديم «الهدايا» وتلقيها، بالمعنى الذي قد استخدمناه هنا. ففي مستهل أي شراكة عمل، قد يشمل هذا السماح لمزود الخدمة بالمشاركة في صياغة أهداف ونتائج البرنامج أو المشروع، بدلاً من مجرد فرض بعض المخرجات المطلوبة مع منح مزود الخدمة الحرية والاستقلالية فقط في تحديد كيفية الوصول للمخرجات، ولكن ذلك قد لا يعني فرض متطلبات متابعة صارمة، مما يبعث على انعدام الثقة، تمامًا مثلما فعل الرئيس ريجان، وهذا موقف لا ينسى، في محادثات الحد من انتشار الأسلحة مع السوفييت عندما أعلن قائلًا: «امنح ثقتك، ولكن تحقق».

خلال علاقة الشراكة، فقد يشمل الأمر اتخاذ خطوات استثنائية عندما تحدث حالات طارئة غير متوقعة - على سبيل المثال، منح مزود الخدمة بعض المرونة أو الاستثناءات من القواعد عندما يعجز عن التسليم على النحو المطلوب لأسباب خارجة عن إرادته. وقد يعني هذا أيضًا اتخاذ خطوات لمساعدة مزود الخدمة، بالمعلومات والدعم والتدريب والبنية التحتية وما إلى آخره. ويجدر العلم أن جميع هذه الإجراءات قد تستغرق وقتًا طويلًا جدًا، ربما سنوات إن صح التعبير وليس شهورًا، وذلك بالنظر إلى حلقات التغذية الراجعة التي تتسم بالطول النسبي نتيجة لهذا.

إن بناء الثقة قد يؤدي كذلك إلى التأكيد على عناصر مشاركة الهوية، أي تدعيم الأوجه المشتركة للمهنة أو الخلفية التاريخية أو الغرض. ومن ثم يكون الهدف هو دعم الحس القوي للتمييز بين الموظف الحكومي وأولئك الذين يعملون لدى الشريك؛ ومن ثم تكون هناك نزعة نحو النقطة أو الجانب الذي يكتسب كل منهم فيه جانبًا كبيرًا من الأهمية نتيجة للشراكة، كما يحصلون أيضًا الكثير من العاطفة، تمامًا مثلما فعلوا مع منظمتهم الأم. ويعني هذا أن الموظف الحكومي قد يكون له هويتان لدى كلٍّ من المنظمة الحكومية التي يعمل بها والشراكة.

ويستوجب كل هذا تمتع الموظف الحكومي الذي يتعامل مع الشريك بمستوًى عالٍ من الاســتقلالية، فعليه أن يتسم بالكثير من الحصافة من أجل تحديد شروط العلاقة وتكييفها، كلـما تجلت الظـروف. وللحد الذي تصبح معــه العلاقة عبارة عن عمليــة تعليمية، فإنه قد يضطر أيضًا لأن يفســح المجال لارتكاب الأخطاء البريئــة والتعلم منها دون الخوف من التوبيخ أو العقاب من رؤسائه.

معضلة الانتداب:

هنــاك رغم ذلك تناقضات وتوترات بين دور الموظــف الحكومي في شراكة، ودوره عند التصرف نيابةً عن المنظمة الحكومية. ونظرًا لعمل الموظف باعتباره موظفًا حكوميًا؛ عادةً ما تصب الســلوكات المطلوبة منه في نطاق الشراكة، ولاســيما تلك الموجهة نحو بناء الثقة، ولكنهــا تنطــوي على بعض المشــكلات، أو قد تتعرض للمعوقات بســبب بعض الضرورات الهيكلية والتشــغيلية المرتبطة بالأعمال الحكومية (هاردي وآخرون ١٩٩٢). وتناقش هذه العوامل بصورة أكثر شــمولية في الفصل الحــادي عشر؛ لأنها تكون في غاية الأهمية وملائمة أيضًا بالنسبة للأنماط والأشكال الأخرى للتعاقد الخارجي، ولكن مادامت تتعلق ببناء الثقة، ينبغي توضيح بعض النقاط الهامة هنا:

أولًا، تتعرض الحكومات للاضطرابات - التغيرات في السياسات والإستراتيجيات والتزامات الموارد والهياكل والعاملين، ويتجلى ذلك في الانتخابات، وكذلك في السياسات اليومية وإعادة التنظيــم البيروقراطي - التي قد تدفع إلى الحنث بالتعهــدات، إضافةً إلى صعوبات تطوير العلاقة عبر الوقت. ثانيًا، هناك غالبًا مسئوليات متبادلة بين الأنشطة الحكومية، التي جاءت نتيجة تعقد أدوارها، وقد يؤدي هذا إلى إرســال المنظمات رسائل مشوشة للشركاء، ومن ثم تقويض جدارتهم بالثقة. ثالثًا، تخضع الجهات الحكومية لالتزامات بالمســاءلة بشأن أشياء، مثل التقارير المالية والتعيين في الوظيفة الحكومية وتفويضات الإنفاق وقواعد الشراء، وهي تقيد نطاق تبادل الهدايا، ومن أجل التكيف مع الظروف المتغيرة. علاوةً على هذا، إن كانت المتابعــة صارمة، فإنها توحي بعدم الثقة، وقد تعزز تقليص الثقة. وفي النهاية، قد لا تكون هنــاك ملاءمة بين الثقافات التنظيمية للشركاء المعنيــين، فيعزز هذا الواقع لجوء منظمات القطــاع العام إلى تعيين أنواع عدة من المتخصصين المهنيين، الذين يؤمنون بمعتقدات وقيم

محددة من الناحية الوظيفية، قد تحيد عن معتقدات بالمنظمات الشريكة وقيمها. ويعزز من ذلك حقيقة أن الموظفين الحكوميين يميلون إلى اكتساب «أخلاقيات الوظيفة الحكومية» التي قد تكون على خلاف مع الأعراف التي يؤمن بها الشركاء.

جميع هذه الموضوعات يدعمها واقع أن نشاط الدخول في علاقة شراكة عادةً ما يؤديه من يمثلون المنظمة الحكومية، وليس من يمارسون التوجيهات عليها. تشكل التقلبات والتعقيدات والمساءلة جميعًا وسائل لتقوم المنظمة بسحب موظفي الصفوف الأمامية بعيدًا عن العلاقة التعاونية. وكلما زاد أثر هذه العوامل، قلت احتمالات تطوير الثقة والحفاظ عليها مع الشريك.

ومن بين طرق تعامل الموظف المنتدب مع هذه المشكلة الإسهام لدرجة ما في خلق سبب مشترك مع الشريك لعدم فرض أي قيود من جانب المنظمة أو الحكومة. وبحد أدنى، قد يشمل هذا مجرد التعبير عن التعاطف بشأن القيود، أو انتقادها أمام الشريك. ولكن إذا كان المغزى من القيود تراجع المنظمة بصورة فاعلة بشأن التعهدات التي قطعتها، فقد يعني هذا مقداراً بسيطاً من الملاءمة بالنسبة للشريك، مع افتقار احتجاجات الموظف المنتدب إلى المصداقية.

وقد يتمثل الاتجاه الأكثر ضرورة في تأييد قضية ما نيابةً عن الشراكة لدى المنظمة أو الحكومة، أو انتقاد القيود، أو تقديم مقترحات بناءة للتخفيف من وطأتها، وهذا بالطبع قد يبعث برسائل قوية للشريك عن التزام الموظف المنتدب بالعلاقة، ولكنها أيضًا تبعد المندوب عن منظمته، وهو موقف قد يصاحبه بعض المخاطر. إذا كان تأييد الموظف المنتدب للشراكة قويًا بدرجة كافية ودائمة، فقد يتخطى حدًا تبدأ بعده المنظمة في التساؤل عن مدى ولائه[٣]. وردًا على ذلك، قد تبدأ المنظمة بالتعامل مع الشراكة من منطلق الشك والريبة - وذلك من خلال حجب معلومات، على سبيل المثال - والعمل على إعطاء مؤشرات تنم عن تدهور تدريجي في الثقة.

وهكذا، فإنه مع وجود الاضطرابات والتعقيدات والمساءلة باعتبارها معوقات خطرة، يواجه المندوب معضلة؛ إذ إنه قد يسعى إلى الحفاظ على قربه من الشريك، ولكنه يخاطر بفقدان المصداقية مع المنظمة التي ينتمي إليها، أو أنه قد يستطيع الحفاظ على هويته

لــدى المنظمة، ولكنه يخاطر بالثقة التي يتمتع بها لدى الشريك. كما يتعين عليه أن يتخذ منهجًا معتدلًا، وأن يكون حذرًا في علاقته بكلا الطرفين.

ومــن ثم بدرجة أكبر أو أقل، فإن الشراكة من ثــم تكون ضعيفة إلى حدٍّ ما تجاه بعض اختــلاف الإدارة العامة عن إدارة القطــاع الخاص. ولأنها خصائص مرتبطة بالحكومة، فمن المرجح أن تقاوم إجراءات القضاء عليها. ولكن قد تكون هناك طرق تســتطيع بها المنظمة محاولــة تخفيفها، على الأقل للدرجة التي يمكن معها أن تقارن المنافع والتكاليف النســبية للشراكــة مع تلك الخاصــة بالترتيبات البديلة، مثل التعاقــدات التلقليدية أو الإنتاج داخل المنظمة. وسوف نتعرض لها بمزيد من المناقشة في الفصل الحادي عشر.

الخلاصة:

لقــد انتشر كل مــن مصطلحي الشراكة (مشــاركة الإنتاج) والتعــاون (باعتباره طريقة للتنســيق) في عصر أطلق عليه اسم «عصر حوكمة الشــبكات» (روديس ١٩٩٧). وبالفعل فإن مصطلح «الشراكة» أصبح مشــهورًا للغاية، لدرجة أنه قد تم تطبيقه على ظاهرة، مثل شركات القطاعين العام والخاص التي لا تستحق اكتساب هذا اللفظ.

إن دعم هذه الموافقة هو من قبيل الحماس واسع الانتشار للطرق التعاونية من الحوكمة والتنســيق بين المنظمات. ويبدو أن كلاً من الشراكة والتعاون يســتحقان كل هذا العناء في واقع الأمر بوصفهما طريقة مُثلى لأداء الأشياء. ومن ثم، فقد تم توجيه الوقت والجهد من أجل إرسائهما والحفاظ عليهما.

ونتخذ هنا موقفًا أكثر أهمية، فتمامًا مثلما يمثل إسناد الأعمال للغير (التعاقد الخارجي) أمــرًا هامًــا في بعض الظروف المؤكدة، نجد أن الشراكة والتعــاون كذلك يمثلان أمرًا في غاية الأهمية. وعلى وجه التحديد، ينبغي تبني الشراكة متى توفر شرطان. يتمثل أول الشرطين في أن اشــتراك المنظمة الحكومية ومزود الخدمة الخارجــي في الإنتاج يخلق قيمة أكثر من قيمة كل منهما على حدة بذلك. وفي بعض الحالات، قد تكون تحقيق تلك الشراكة ضرورة ملحــة، ودونها لا يمكن تحقيق أي غرض عام هام، مثل الحماية من الإرهاب. وفي الحالات الأخرى، قد تكون مفضلة، ولكن ليست بتلك الضرورة.

أما الشرط الثاني فهو أن لدى الشريك الحكومي وسائل لحث مزود الخدمة الخارجي على العمل بطريقة تسهم في تحقيق القيمة المطلوبة. ومن بين طرق التنسيق التي سبق التطرق إليها بالفصل الأول، هناك طريقتان ملائمتان، وهما التعاقد والتعاون (برغم أنه من الممكن تطبيق الطرق الأخرى على النحو المتصور، ولاسيما التفاوض). ويمكن تنسيق المشاركة من خلال التعاقد، ولكن في نطاق محدود جدًا أكثر منه عند إسناد الأعمال للغير. والسبب هو أنها شراكة تعمل على تخفيض أهمية هاتين السمتين الضروريتين للتعاقد باعتباره طريقة من طرق التنسيق: وهي المنافسة وتحديد المواصفات والمتابعة. على الجانب الآخر، فإن الشراكات عادة ما تنشأ من خلال طرق أخرى بخلاف المنافسة، مع احتمالية إحلال مزود الخدمة الخارجي إذا كان أداؤه سيئًا. وقد تتطور من خلال عمليات أقل رسمية، مثل التقدم من خلال الشبكات أو من خلال النُهج التي يتبعها مزودو الخدمات. وحتى في حالات اختيار الشريك الخارجي من خلال عملية المناقصة، فمن المرجح أن يكون معيار الاختيار الرئيسي هو تكاملها مع المنظمة الحكومية، والذي يفصح للشريك عن ميزة درجة تحديد الأصل. ومع ذلك، لا يعني هذا أن المنظمة الحكومية مجردة من سبل تحفيز الشركاء على الأداء. وعلى وجه التحديد، فهي تستطيع تطبيق الحوافز والعقوبات، مثل المكافآت أو الغرامات.

على الجانب الآخر، من المرجح أن تؤدي الشراكة إلى تعقيد آليات التعاقد الرئيسية الأخرى، والتي تتسم بأنها ضرورية لتطبيق الحوافز والعقوبات: أي تحديد مواصفات الخدمات ومتابعتها. إن القيام بأنشطة إنتاجية مشتركة مع الشركاء من المحتمل أن يؤدي إلى قدر هائل من الاعتمادية المتبادلة. وبالطبع كلما ازداد تكامل الإجراءات الإنتاجية للشركاء، زادت درجة الاعتمادية المتبادلة، مما يعني صعوبة إسناد المسؤولية نتيجة للأداء الجيد أو السيئ، وهو مطلب مسبق لتطبيق نظم المكافآت والعقوبات.

وهكذا، من المعقول أن تلجأ المنظمات الحكومية إلى التعاقدات باعتبارها طريقة لتنسيق الشراكة عند انخفاض درجة الاعتمادية المتبادلة بين أعمال الشركاء وانخفاض درجة التحفيز، بخلاف إحلال مزود الخدمة الخارجي باعتباره وسيلة لمنع الأداء السيئ.

ويثير هذا بالطبع الطريقة الأخرى للتنسيق: التعاون. وكما ناقشنا أعلاه، فإن المحفز الرئيسي والجوهري وراء التعاون هو الثقة. ومن ثم، لا ينبغي تبني التعاون عندما يرى

وجود مســتوى معقــول من الثقة بين الــشركاء بالفعل، أو يمكن بناؤها خــلال فترة زمنية معقولة. وقد تستند هذه الأحكام إلى نوعين من العوامل: النوع الأول هو جدارة الشريك الخارجي بالثقة، والتي يمكن دراســتها جيدًا بأخذ الســمعة في الاعتبار، قبل الأداء والدخول في السياق نفسه وما إلى غير ذلك. أما النوع الآخر فهو قدرة المنظمة الحكومية على إظهار مــدى الجدارة بالثقة في المقابل. وســوف يعتمد هذا مباشرةً على قــدرة الجهة الحكومية على منح «الهدايا» وتجنب الحنث بالتعهدات. ويتطلب هذا من مفوضي الهيئة الحكومية أن يكون لديهم الوقت والاســتقلالية الكافيين لزيادة الثقة، والتي سوف تكون بدورها من وظائف نظام المســاءلة والاضطرابات والتعقيــد والاختلافات الثقافية التي تكتنف المنظمة وممثليهــا. وهكذا بينما تتمتع الثقة بقيمة عالية جدًا في أي علاقة بين أي مشــترٍ حكومي ومزود خدمة غير حكومي، فمن الضروري أن تكون واقعية بشأن مدى صعوبة تعزيزها.

ومــن ثم، تكون الشراكــة ملائمة للغاية عندما يعمل الشركاء معًــا على خلق المزيد من القيمــة، أكثر مما هو الحال عندما يعمل كل طرف وحده، وأنه من الممكن أيضًا اللجوء إما للتعاقــد وإما للتعاون باعتبارهما من طرق التنســيق. ومع ذلك، فإن هذه الظروف قد لا يتوفر إلا جزء منها. وعلى وجه التحديد، فإن الموقف الشــائع الوحيد هو عندما يســتطيع الشريكان أن يخلقا معًا قيمة أكبر مما لو عمل كل منهما على حدة، ولكن لا يتسم التعاقد ولا التعاون بالسهولة؛ لصعوبة تحديد مواصفات الخدمات ومتابعتها، أو لصعوبة بناء الثقة (أو اســتعادتها) بين الشركاء. في هذه الظــروف، يتعين إجراء المزيد من التقييمات المعقدة للتكاليف والمنافع، مما يتطلب مقارنة الأهمية النسبية للأغراض العامة المحفوفة بالمخاطر في مقابل التعقيدات الخاصة بالتنســيق مع الأطــراف الخارجية. وكلما زادت القيمة محل النقــاش، زادت جدواها، وجــدوى تكريس الجهود والموارد اللازمــة للتعامل مع صعوبات التعاقد أو التعاون.



الفصل السادس
الاستعانة بالمتطوعين

يجد الكثير من كبار الســن، خلال نقطة فاصلة من حياتهم، صعوبة في أعمال التســوق والطبخ التي يحتاجون إليها من أجل تناول كل الوجبات الكاملة. وفي الوقت نفســه، فهم ليســوا بالضعف الشــديد للدرجة التي تدفعهم للالتحاق بدور رعاية المســنين، بل يمكنهم بخــلاف ذلك التأقلــم مع هذه المهام في منازلهم. من أجل هــذه المواقف، يقدم للمجلس المحلي خدمة يطلق عليها وجبات على العجلات Meals on Wheels لتســد هذه الفجوة، وذلك بتقديم وجبات توصل إلى منازل كبار الســن الذين لا يتمكنون من مغادرة منازلهم، وذلك مقابل مبالغ زهيدة.

وتعــد خدمة وجبات على العجلات مثالًا معروفًا عن اســتخدام نظام التطوع في تقديم الخدمــات العامة. قدمت هذه الخدمــة لأول مرة في بريطانيا أثناء الحرب العالمية الثانية، كــما قدمت في أســتراليا والولايــات المتحدة الأمريكيــة وكندا بدءًا من خمســينيات القرن الميــلادي الماضي، تعد الوجبات عادةً في مطبخ مركزي يديره المجلس المحلي أو متعاقد يتبع للقطاع الخاص، في حين يتولى التوريد الفعلي عادةً المتطوعون الذين يؤدون، بصفة رسمية، اثنتين من الوظائف اليومية الهامة. الوظيفة الأولى هي تزويد المستلمين بالتغذية الدورية الهامــة، والأخرى هــي الاطمئنان على عافيتهم، وإن لزم الأمر تقديم تقرير بأي مشــكلات يتم اكتشــافها إلى موظفي المجلس من أجل إجــراء المتابعة. ومع ذلك يمكنهم، أيضًا تأدية دور آخر، أقل وضوحًا ولكن يتمتع بالأهمية نفسها، فهم يقدمون، ولو على فترات، الاتصال البشري أو حتى مرافقة العملاء من كبار السن، الذين يعانون غالبًا العزلة والوحدة. وبصفة جوهرية، يشــير مدى أداء المتطوعين دورهم إلى مدى تعاطفهم الشــخصي والتزامهم تجاه الحالات.

وتعد هذه الخدمة قيمة، ليس بالنســبة للعملاء من كبار السن وأسرهم فحسب، وإنما للمجتمــع بأكمله؛ حيث لأنها تدعــم القيمة العامة والهامة للعدالــة عندما يتلقى أولئك الضعفــاء رعاية في نطــاق البرنامج. وبصورة أكثر فعالية، فإنها تســاعد على تجنب ضرورة

إيداع كبار السن لدى دور رعاية المسنين والتي تكون مكلفة جدًا، سواء بالنسبة لأسرهم أو لممولي الضرائب، وهذا يعتمد على نظام تمويل الخدمات الصحية.

من أول وهلة، فإن الميزة التي تعود على المجالس - أو منظمات القطاع العام الأخرى - من الاستعانة بالمتطوعين تبدو جلية: حيث تذكر الدراسة الأسترالية أن الإسهامات التي يقدمها المتطوعون تعمل «وبصورة كبيرة على تقليص تكاليف العمالة» (ميلز فيكتوريا ٢٠٠٨: ثامنًا). ومع ذلك، فإن هذا لا يعبر عن حقيقة أن بعض المجالس تستعين بالعمالة المدفوعة الأجر من أجل توصيل الوجبات، كما لا يشير الدليل إلى أن هذه هي الميزة الرئيسية التي تعود على المتطوعين بصفة عامة. علاوةً على هذا، وعلى النحو الوارد لاحقًا، يشير البحث يشير إلى أن العوامل الأخرى، إضافةً للتكاليف، هامة عند استعانة القطاع العام بالمتطوعين، إذ يشير إلى ضرورة التفكير بحرص قبل اتخاذ خطوة نقل المهام من العمالة المدفوعة الأجر إلى المتطوعين.

وحتى وقت قريب، كان هناك عامل واحد وراء الاستعانة المتزايدة بالعمالة المدفوعة الأجر، وهو العجز المتزايد في عدد المتطوعين. فبالنسبة لنحو ثلاثة أرباع المجالس الخاضعة للدراسة الأسترالية، جاءت هذه على أنها مشكلة من مشكلات الاستقطاب؛ حيث تزايدت صعوبة اجتذاب المتطوعين (ميلز فيكتوريا ٢٠٠٨: ٩٩). وكان الشيء نفسه صحيحًا بالنسبة للكثير من منظمات القطاع العام والمنظمات غير الهادفة للربح الأخرى التي استعانت بالمتطوعين (برودني وميجس ٢٠٠٩: ٥٦٥). ولكن البحث أظهر أيضًا أن الاحتفاظ بالمتطوعين الحاليين ظل من التحديات المتزايدة؛ نظرًا لزيادة معدلات دوران العمالة (جيميسون ٢٠٠٣؛ هاستينكس ٢٠١٠). ومع ذلك، أدى الكساد الاقتصادي العالمي منذ عام ٢٠٠٨م إلى تعقيد هذه الصورة، فقد أقبل الأشخاص الذين أقيلوا من وظائفهم على عرض خدماتهم التطوعية.

ويركز هذا الفصل بصفة أساسية على ظاهرة التطوع للخدمات العامة، مع أن الكتاب كله يدور حول إسناد أعمال المنظمات الحكومية للغير. كما نقر بأنه يمكن للمنظمات غير الهادفة للربح تقديم الخدمات الحكومية العامة. ومن ثم نركز بصفة أساسية على التطوع في القطاع العام، ولكننا نشير أيضًا إلى التطوع بصفة أكثر عمومية، لأسباب ليس أقلها أن الكثير من البحوث تسري بالتساوي عليهما معًا. أولًا، نوضح طبيعة التطوع وأبعاده، ومن ثم

نحدد المنافع التي تعود على المنظمات الحكومية والجمهور المستفيد منها والتكاليف التي يتكبدونها. وفي نهاية الأمر، نتناول ما يحفز الأفراد على التطوع لمثل هذه الخدمات، وفي ضوء ذلك كيف لهيئات القطاع العام أن تجتذب المشاركة بها مع الاحتفاظ بهذه المشاركة.

طبيعة التطوع في القطاع العام ونطاقه:

إن التطوع في منظمات القطاع العام هو فرع من فروع التطوع بصفة عامة، والجزء الأكبر منه هو التطوع في المنظمات غير الهادفة للربح. تبين المسوحات باستمرار أن قرابة ربع سكان الدول المتقدمة يؤدون بعض الأعمال التطوعية، مقابل نسبة أصغر في بلدان الكتلة الاشتراكية السابقة والنامية (أنهاير وسالامون ٢٠٠٠). علاوةً على هذا يعتمد القطاع التطوعي اعتمادًا كثيفًا على العمالة التطوعية، فنحو ثلثي الدخل الخيري المضاف يكون في صورة مدخلات العمل من المتطوعين، والبقية في شكل تبرعات نقدية، والتي تعمل سويًا مع التعاقدات الحكومية وغيرها من مصادر الدخل والتمويل والعمل الذي يقدمه الموظفون. يشكل العمل التطوعي نحو (٥, ٢٪) من العمالة غير الزراعية (والتي تتراوح من (٢, ٠ ٪) في المكسيك إلى (٨٪) في السويد) (سالامون وسوكولويسكي ٢٠٠١).

لا يتسم البحث بشأن التطوع في القطاع العام باتساع نطاقه، مثلما هو الحال بالنسبة للتطوع بصفة عامة، ولكنه يشير إلى أن المتطوعين يشكلون مصدرًا هامًا للقدرة الإنتاجية للحكومة، وأن أهميتها قد تكون في تزايد. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، تظهر المسوحات الدورية أن نحو ربع إجمالي الوقت التطوعي موجه لصالح المنظمات الحكومية (هودجكينسون وآخرون ١٩٩٦: ١٠٥؛ برودني ٢٠٠٠: ١١٢–١٣)، وهذا شكّل قرابة(٩ ٪) من إجمالي الوظائف الحكومية في الولايات المتحدة (هودجكينسون وآخرون ١٩٩٦: ٢٨-٩)، وتم توجيه معظم هذه الجهود لصالح الحكومة المحلية (برودني ٢٠٠٠: ١١٣؛ انظر أيضًا براون ١٩٩٩). وفي أستراليا، بلغت نسبة التطوع في أنشطة القطاع العام (٥, ١٤ ٪) من إجمالي أنشطة التطوع عام ٢٠٠٦ (ABS ٢٠٠٦: ٢٩). في حين ترتكز في بريطانيا نسبة (٢٣ ٪) من العمل التطوعي في القطاع العام. (GHK ٢٠١٠: ٨٥). أما في أماكن أخرى في أوروبا، توجه نسبة (١٦٪) من العمل التطوعي في الدانمرك إلى القطاع العام، مع وجود نسبة مماثلة في هولندا (GHK ٢٠١٠: ٨٥).

يغطـي التطوع مجموعة متنوعة من الخدمات واسـعة النطـاق، ولكن فئة قليلة جدًا منهـا هي السـائدة. ففي القطاع التطوعي، يشـيع الاسـتعانة بالمتطوعـين في الخدمات الإنسـانية - التعليم والصحة والرعاية - وفي الثقافـة والفنون وفي الخدمات الترفيهية. كما يتركـز المتطوعون في الخدمات العامة أيضًـا في هذه المجالات، إضافةً إلى خدمات الطوارئ، مثل فرق إطفاء الحريق وخدمات الإسـعاف. ومن بين المجالات المحددة الأخرى لمشـاركة هؤلاء المتطوعين هي برامج الطعام وإيواء المشردين، ومعالجة مدمني المخدرات والخمور، ورعاية الطفل، وإدارة المحاربين القدامى، والمكتبات، ودعم التعليم المتخصص[1]. باختصار، يحتل المتطوعون أهمية ويتم الاسـتعانة بهم بشـكل واسع النطاق في أعمال القطاع العام. والجدول (٦-١) يبين الأبعاد الرئيسية للاستعانة بالمتطوعين.

الجدول (٦-١): الأبعاد الرئيسية للاستعانة بالمتطوعين

توزيع الأدوار	إسهام المتطوعين
الجهة المسئولة عن القرار	المنظمات الحكومية أو المنظمات غير الهادفة للربح
الجهة المسئولة عن الإنتاج	المتطوعون
طريقة التنسيق	علاقة شبه توظيف

منافع الاستعانة بالمتطوعين في العمل الحكومي وتكاليفه:

تتيـح الاسـتعانة بالمتطوعين للمنظـمات الحكوميـة مزيجًا ذا خصوصية مـن المنافع والتكاليف، ليس من حيث الخدمة نفسها فحسب، ولكن أيضًا من حيث العلاقة مع مزود الخدمة والآثار الإستراتيجية على الجهة الحكومية.

منافع الخدمة وتكاليفها:

لأول وهلة، تبدو المنفعة الرئيسية الخدمية من التطوع جلية، فالعمل التطوعي مجاني، فيما توجد منافع ملموسـة دون تكلفة تتحملها المنظمـة الحكومية، مثل: خدمة وجبات على العجلات التي تعد نموذجًا واضحًا. وهذا حقًا عامل مهم بالنسبة للكثير من المنظمات

التي تستعين بالمتطوعين، إذ تعتمد خدماتها على العمل التطوعي كي تنجح في أداء مهمتها، كما قد يكون من الصعب إدارتها دون تلك الإسهامات.

ويتضح من هذا أن على منظمات القطاع العام أن تعمل على نقل الأنشطة التي تؤديها العمالــة مدفوعة الأجر حاليًا إلى المتطوعين من أجل تقليص التكاليف المصاحبة لها. ولكن هذا يشكل معضلة لعدة أسباب، من أهمها أن قلة قليلة من الجهات الحكومية قد أقدمت على ذلك في واقع الأمر.

أولاً، ليــس صحيحًا بالفعل أن الاســتعانة بالمتطوعين تتم دون مقابــل. فإدارة البرامج التطوعيــة بفعالية لابد أن يصاحبها تكاليف (برودني ١٩٩٠). وتتعلق بعض هذه التكاليف بــإدارة العلاقــة، على النحو الوارد بمزيــد من التفصيل أدناه، ولكــن يمكن ملاحظة بعضها بوصفها التكاليف غير المباشرة للخدمة. كما أنها تشمل المكاتب والمرافق والتأمين وخدمات الشركات، مثل نظم الحاسب الآلي والمصروفات النثرية، وعلى سبيل المثال، مكافأة متطوعي خدمة وجبات على العجلات مقابل تكلفة الوقود.

ثانيًا، إحلال المتطوعين محل العمالة المدفوعة الأجر من المحتمل أن تقابله مقاومة حادة مــن جانب الموظفين في المنظمة بصفة عامة ممــن يتخذون موقفًا معاديًا تجاه المتطوعين، على النحو الموضح أدناه، وهو من العوامل الخطيرة في إدارتهم (ليفين ١٩٨٤). وقد يصعب التعامل مع هذه المقاومة إذا اتحد الموظفون، وعلاوةً على ذلك، قد ينفر المتطوعون أنفسهم من تولي وظائف العمالة مدفوعة الأجر. ويشير برودني (١٩٩٩: ٣٤) إلى أن هذا عنصر قوي مــن عنــاصر أخلاقيات التطوع؛ هــذا لأن الأفراد يتطوعون من أجل مســاعدة الآخرين أو لسبب آخر، وليس من أجل إنقاذ الوضع المالي للجهة الحكومية.

وفي النهايــة، تتطلــب العديــد من وظائــف القطاع العــام مؤهــلات وتدريب وخبرة متخصصــة. وفي هذه الحالة، لن يكــون لدى المتطوعين المعرفة والمهــارات المطلوبة، ولن يكون في مقدورهم اكتسابها في الحال.

والمنطق الســليم وراء الاســتعانة بالمتطوعين في القطاع العام لا يتمثل في توفير التكلفة، بــل يتمثل في الفعالية من حيث التكلفة. ويقول برودني: « تكمن القيمة الحقيقية لهم في زيادة وتوســيع نطاق الخدمات المقدمة للعملاء من العمالة المنتظمة» (١٩٩٠: ٣٦)، وهي

ملحوظة جاءت نتيجة البحوث الموسـعة. وبمعزل عن إحلال العمالة مدفوعة الأجر، فإنهم يقدمون ما يصفه إيليس (١٩٩٦: ٢٥) باسـم «الرفع المـالي» لتمويل خدمات تتمتع بقيمة أكبر بكثير من التكلفة المبدئية. وهم يؤدون هذا بثلاث طرق:

الطريقة الأولى: بعض منهم لديه المهارات أو القدرات المتخصصة الهامة لأعمال المنظمة، وهذه القدرات قد تأتي إما من التدريب والخبرة السابقة، أو من الوضع الهيكلي للمتطوعين. ومثال على الاحتمال الأول هو هيئة خدمات المسئولين التنفيذيين المتقاعدين SCORE التي يعمل أعضاؤها لصالح إدارة المشروعات الصغيرة بالولايات المتحدة USSBA من أجل تقديم الاستشـارات والتدريب على إدارة الأعمال لعمـلاء الجهة الحكومية (برودني ١٩٩٠أ: ٤٠-١). ويطبـق هؤلاء في هذا في الواقع العملي ما اكتسـبوه مـن الحكمة والخبرة في الإدارة. ومن أمثلـة ذلك عندما تتطوع مجموعة من أفراد المجتمع العرقية للمسـاعدة في أنشـطة منع الجريمة، وهو الأمر الذي يستطيعون فعله بصورة أكثر فعالية نتيجة معرفتهم ومشروعيتهم بالمجتمـع. وهكـذا، يمكن القول إن القيمة التي تنبع مـن هذه الأنواع من القدرات يمكن اسـتخلاصها من التخصص الذي يتمتع به مزود الخدمة أو تكامل قدرات مزود الخدمة مع قـدرات المنظمة. ويعتمـد الحصول على تلك القيمة أو لا على مـدى تماشي قدرات مزود الخدمة مع متطلبات العمل من عدمه.

الطريقة الثانية التي يعمل بها المتطوعون على تحسـين الخدمات العامة هي الإسـهام في فعالية العمالة المدفوعة الأجر، ومن ثم يمكنهم السـماح للعمالة مدفوعة الأجر بالتركيز على مجالات الخبرة مما يضيف للإنتاجية الكلية. وليس هذا أمرًا نادرًا عند تطبيق القانون، حيث يساعد المتطوعون، ليس في دعم الأنشطة فحسب، مثل: الرد على المكالمات الهاتفية والاحتفـاظ بالسـجلات، ولكن أيضًا في الأنشـطة المتخصصة، مثل: الوحـدات المعاونة، أو الترجمـة الثنائية اللغة، أو عقد اجتماعات مجتمعية لمنع الجريمة (جاسـتون وأليكسـندر ٢٠٠١؛ أيلينـج وآخـرون ٢٠٠٦). في محاكـم الجنايات والصلح بإنجلترا على سـبيل المثال، يتيـح متطوعو خدمة الشـهود المعلومات والدعم اللازمين للحاضرين بالمحاكم (مؤسسـة Volunteering England 2010). ويعمـل هـذا عـلى سـد الفجوة في النظـام القضائي

بالمحاكم، وذلك بمساعدة الشهود على التحضير للمشاركة في النظام القضائي وتمكين الموظفين المدفوعي الأجر من التركيز أكثر على المهام الأساسية. ومن أبرز الأمثلة في نيويورك، بناء سلم في صحراء جبل بير (آبلبوم ٢٠١٠)، يتكون من ٨٠٠ درجة مؤلفة من ١,٠٠٠ رطل من شرائح الجرانيــت نفذها ٧٠٠ متطوع يقومون بأعمال الصخور والمحاجر القليلة التقنية (تكســير الصخور وتشــكيلها)، إلى جانب الموظفين المدفوعي الأجر لدى إدارة المتنزهات الوطنية[٢]. ولقــد تحســن بالفعل نطاق العمل التطوعــي وتكامل مع الخدمــات والأعمال الكلية مع العاملين المدفوعي الأجر.

ومــن الحالات الأخــرى المختلفة في هذه العملية، وهي تركيــز طاقم المتطوعين، الذين يقــل عملهم وفق نظم كبرى وصعبة في بعض الأحيان بالقطاع العام، على خدمات مصممة من أجل تجنب احتياج العملاء لخدمات أوسع. وهكذا، تفي مبادرة وجبات على العجلات باحتياجات عملائها بدلاً من الوفاء بها عن طريق إدخالهم إلى دور رعاية المسنين.

في النهاية، فإن الميزة الهامة من الاستعانة بالمتطوعين هي ما يطلق عليها برودني (١٩٩٠: ٦٦) «البصمة غير الملموســة للمتطوع»، وهذا من واقع أن الأفراد يتطوعون لأنهم، كما ســوف نناقش لاحقًا، لديهــم التزام نابع من الأعراف والمجتمع ومن داخلهم تجاه أغراض البرنامج الحكومي محل النقاش. ويعني هذا أنهم على الأرجح سوف «يبذلون قصارى جهدهم» في دعم الغرض. ومن المرجح أنهم ســوف يُظهرون التعاطف والعناية بشــأن مخاوف العملاء واهتماماتهــم. وبالقــدر الذي يهتمون فيه بالغرض الذي يخدمــه البرنامج، من المرجح أن يكونوا على علم بها، أو أن يفهموا حاجات العملاء.

المنافع والتكاليف الإستراتيجية:

هنــاك أيضًا مزيج مــن المزايا والمخاطر التي تكتنف المنظمة من الناحية الإســتراتيجية. على الجانب الإيجابي، إذ يتم الاستعانة بعدد لا بأس به من المتطوعين، فإن التزامهم بغرض الجهة من المرجح أن يُترجم إلى أن تكون الدائرة السياسية أكثر دعمًا وأكثر وعيًا. وفي مسح أجري عام ١٩٩٠ في ولاية جورجيا الأمريكية، ســجل المديــرون العموميون المحليون زيادة في الدعــم العام الموجه للبرامج باعتبارها ميزة جوهرية تراءت لهم من إشراك المتطوعين في

الجهات التي يعملون بها. وتزايدت أهمية هذا العامل في مسح للمتابعة أجري عام ٢٠٠٣ (جيزلي وبرودني ٢٠٠٥).

على الجانب الآخر من الموضوع، وربما على نطاق أكبر، يكمن نوعان من المخاطر الإستراتيجية الهامة، وكلاهما ينشأ، وبصورة متناقضة، من حقيقة أن المتطوعين تحركهم القناعات الأخلاقية أو المنافع الداخلية. والنوع الأول هو ما قد نطلق عليه «قوة الرسالة»، فقد يقاوم المتطوعون التغيرات في أغراض المنظمة أو الطرق التي تتبعها أو التي تطرأ عليها نتيجة تغير البيئة أو القيود المفروضة على الموارد؛ لأن تلك التغيرات تتبنى أغراضًا أو طرقًا مختلفة عن تلك التي تحفزهم على التطوع في المقام الأول.

ينشأ النوع الثاني من المخاطر من واقع أن المتطوعين لا يحصلون على راتب مقابل عملهم. ويمثل هذا بالطبع ميزة هائلة للاستعانة بهم، ولكنها من ثم تعني أيضًا أنه ليس للمنظمة أي سيطرة عليهم، في حين أن التهديد بفصل العاملين المدفوعي الأجر قد يحفزهم على الالتزام بمتطلبات العمل لأن ذلك يعني أنهم قد يخسرون دخلاً ضروريًا بالنسبة لهم، وبالمقارنة فإننا نجد أن التأثير أقل على المتطوعين؛ لأنهم بكل بساطة لا يعتمدون على العمل التطوعي للحصول على الدخل. والأهم من ذلك، أن هذا يعني قدرة المتطوعين على الامتناع عن العمل في الحال، سواء كانوا مجتمعين أم منفردين، وهذا بخلاف العاملين المدفوعي الأجر الذين عليهم التفكير ملياً قبل اتخاذ أي إجراء صناعي يؤدي إلى خسارة الراتب. وإذا اعتمدت المنظمة على الإسهامات التطوعية، فهذا يعني أنها مهددة بالتوقف عن العمل مما يمثل، إضافةً إلى قوة الرسالة، تحديًا أمام مديري الجهة الحكومية الذين يسعون لإدخال التغييرات الضرورية؛ لأنها تتطلب منهم استمالة الدوافع غير المادية للمتطوعين لإقناعهم بمسايرة اتجاه المنظمة. وبالتزامن مع هذا، فإنها أيضًا تتطلب المشاركة والحوار المدعومين بالاحترام المتبادل، في محاولة التوصل للمنطق وراء التغيير.

منافع العلاقة وتكاليفها:

إن إدارة علاقة المنظمة مع المتطوعين تصاحبها ثمة تكاليف: أولًا، تكاليف الاستقدام والاختيار والتوجيه، وبالطبع تكون هذه التكاليف أعلى في حالة الكساد الاقتصادي، أو

بالنسـبة لبعض المنظمات الحكومية، مثل: حدائق الحيوان أو المتاحف أو المعارض الفنية، حيـث يوجد فائض مـن المتطوعين. ولكن في أوقات الرخاء، حـين يحدث عجز في العرض، تضطـر الجهات الحكومية للمشـاركة في أنشـطة، مثل: الإعلان، أو الدعايـة، أو الدورات الإعلامية بشأن التوظيف لتشجيع الأفراد على الإسهام بوقتهم. حتى عندما يوجد عدد كبير من المتطوعين، فإن الجهة تضطر للمفاضلة لاختيار الأنسب من بينهم. وقد يقترب هذا من عمليـة اختيار العاملين المدفوعي الأجر، وتحقق الكثير من المنظمات اسـتفادة جيدة ذلك في ظل وجود معايير اختيار واسـتمارات التقدم للعمل والمقابلات الشـخصية والتحقق من جهـات الاتصال. في بعض المجـالات، مثل رعاية الطفل أو العمل الأمني، هناك أيضًا المزيد مـن إجراءات التحقق للاطمئنـان لملاءمة المتقدمين للعمل للتعامل مـع الأطفال، أو ليس لديهم سـجل إجرامي. ومـن الضروري الموازنة بين الإجراءات الرسـمية والمرونة في عملية الاستقدام. وقد وجدت دراسة عن إدارة المتطوعين أجريت في إنجلترا أن كثيرًا من المنظمات لا تطبق أي إجراءات رسمية على الإطلاق (بحسب ما ذكره جاسكين ٢٠٠٣)، وعلى الصعيد الآخـر عندمـا تصبح الإجراءات في المنظمات رسـمية أو بيروقراطية أكـثر من اللازم أو غير مصممة بما يناسب فرداً ما، لا يشعر المتطوعون بإقبال على العمل مع المنظمة[٣].

وبمجرد استقطاب المتطوعين، ينبغي إشراكهم بالمنظمة كي يفهموا السياسات والإجراءات وتتكـون لديهم فكرة عما هو متوقع منهم. كما أنهم بحاجة أيضاً إلى بعض التدريب الذي قـد يكون أساسـيًا أو أكثر تعقيدًا، حسـب الدور الذي يتولونه. على سـبيل المثال، اضطر المتطوعون في برنامـج دعم الشرطة في إنجلترا إلى الانضمام لبرنامج تدريبي خلال العطلات الأسـبوعية لمدة ثلاثة أشـهر كي يتمكنوا مـن أن يفهموا كل شيء، بدءًا مـن العلاقات بين الأجناس، وحتى الرد على المكالمات الهاتفية (جاسـكين ٢٠٠٣)، ولكن جميع تلك الأنشـطة تصحبها تكاليف.

هناك أيضًا مجموعة من التكاليف المرتبطة بالعملية المستمرة لإدارة المتطوعين. وبالنسبة للكثير من المنظمات، يكون هذا في صورة توظيف مدير أو مشرف ليتولى مسؤوليات محددة لقيادة جهود المتطوعين وتنظيمها. إضافةً إلى ذلك، سواء كان لدى المنظمات مشرفون على العمـل التطوعـي أم لا، يقتطع جزء من وقت الموظفين المدفوعـي الأجر خصيصًا للتعامل

مع المتطوعين، من ناحية شرح المهام، وتصحيح الأخطاء، وتنسيق الجداول الزمنية، وإعطاء التوجيهـات اليومية. حتى عندما تمنح الجهة أو العاملـون مدفوعو الأجر جزءاً ضئيلًا من اهتمامهم لهذه المسـؤوليات، فإن ثمة جزءاً من رواتبهم تُنسب بالضرورة إلى تكاليف إدارة العلاقـة، حيث تنتهج الجهة منهجًا واعيًا وإسـتراتيجيًا في إدارة هـذه العلاقة - وذلك على سـبيل المثال بتوفير فرص التطوير والتنمية، بما يشمل المتطوعين في الاستشارات التنظيمية، أو بإقامة «فعاليات التقدير» من أجل مكافأة الأداء الطيب - وجميع هذه التكاليف سوف تكون هائلة.

ولسـوء الحظ، تدير بعض المنظمات التي تسـتعين بالمتطوعين مهام إدارة هذه العلاقة بصـورة ضعيفـة. ويكون الأثر الصافي لإهمالهم هو في العادة عـدم توفير المال، وإنما تكبد تكاليـف إضافية تتمثل في معـدل دوران المتطوعين، لأن المتطوعـين الذين يصابون بخيبة الأمـل يتركون العمل، فتبدأ إجراءات الاسـتقطاب والاختيار مرة ثانيـة. ولا يقل عن ذلك في الأهمية تعرض جودة الخدمة أو فاعليتها للتهديد جراء عدم وجود متطوعين يتسـمون بالالتزام أو بالكفاءة اللازمة. وبالمنطق نفسـه، فإن نموذج الإدارة الرسمي والبيروقراطي بما هو أكثر من اللازم قد يمثل أيضًا معضلة. ولكن العثور على مسـار وسـطي ناجح للمنظمة يعد في غاية الأهمية لضمان رضا المتطوعين وحماستهم واستمرارهم (زيميك ٢٠٠١).

عـلى الجانب الآخر، يصعب كثـيرًا التأكيد عـلى منافع العلاقة الناتجة عن الاسـتعانة بالمتطوعـين، مع عدم تجاهلها؛ إذ يميـل المتطوعون، مقارنةً بمزودي الخدمات الآخرين، إلى الالتزام الأخلاقي بأغراض البرنامج، وقد يُترجم هذا إلى حسـن النية نحو المنظمة نفسها، بما يشـمل إدارتها والعاملين بها. وهكذا، قد تنشـأ منافع تضامنية من «البصمة غير الملموسة للمتطوع». تعتمد هذه المنفعة بصفة أساسـية، مثـل تلك المنافع التي تطرقنا إليها أعلاه، على أي درجة من الإيجابية، حيث يدرك المتطوعون رسـالة المنظمة والأسلوب الذي تتبعه، والتـي بدورهـا تعد وظيفة تعبر عن كيفيـة قيادتها وإدارتها، وهو الموضوع الذي سـوف نتطرق إليه الآن.

اجتذاب المتطوعين والاحتفاظ بهم:

الدوافع:

إن العلاقة بين المتطوعين والمنظمات التي تستعين بهم (سواء كانت عامة أو غير هادفة للربــح) مميزة للغاية. من جانب، فهي تعد بمثابــة علاقة توظيف يخضع فيها المتطوعون للإشراف التوجيهي، تمامًا مثل موظف أي شركة أو إدارة. ومن هذا المنطلق، يصبح المتطوعون جــزءاً لا يتجزأ مــن المنظمة، وتصبح العلاقة قريبة من ناحية الوظيفة. على الجانب الآخر، فإنها لا تشــبه إطلاقًا علاقــة التوظيف من ناحية أن المتطوعين لا يتلقــون عائدًا ماديًا من المنظمــة لقاء عملهم. ويعني هذا أن المنظمة تنقصها الرافعة الإدارية المعتادة فيما يتعلق بالعاملــين مدفوعي الأجر، وهو خيار الانتقاص من دخل العاملين وذلك باســتبعادهم من الوظيفة، ويمكن لهذه المنظمات بالطبع فصلهم، وربما يقدمون على ذلك بالفعل إن لم يسر العمل على نحو جيد، على ســبيل المثال - ولكن العمل التطوعي لا يشمل العقوبة الملحقة بها، والمتمثلة في قطع أرزاق العاملين، وكونهم متطوعين يعني أن لديهم بالفعل مصدراً آخر للدخل يعينهم (مثل راتب أو معاش أو ثروة شخصية).

ومن ثم، فإن العمل التطوعي يتطلب آليات تتلاءم ومختلف الدوافع أكثر من ملاءمته للمصلحــة الشــخصية المادية. وليس مــن الغريب أن الدوافع غــير المادية تبدو من أهم الأســباب مــن وراء تطوع الأفــراد بخدماتهم. ومن البديهي أن تشــكل القيــم المعيارية والمعتقــدات الأخلاقية المصاحبــة لها أهم تلك الدوافع، وتبين البحــوث بأنها فعلاً عوامل غاية في الأهمية تؤثر في الأفراد للتبرع بوقتهم وجهدهم. وبناءً على بيانات مؤسسة جالوب Gallup، ذكر سوندين (١٩٩٠) أن «لكي تفعل شيئًا مفيداً، ساعد الآخرين (أو) قم بأعمال الخير لصالح الغير» ومن الواضح أن هذا هو الســبب الأهــم، أضافةً إلى الدوافع الداخلية مثل الاهتمام بالنشــاط والاستمتاع به الذي يأتي في المرتبة الثانية من الأهمية، ولكن بقدر لا يُستهان به. وتأتي في المرتبة الأخيرة وجود طفل أو قريب أو صديق قد يستفيد منها، أو الرغبة في اكتســاب خبرة عملية للمســاعدة في الحصول على وظيفة. لقد بين مسح عرضي يجــرى منذ عــام ١٩٩٨م للقطاع غــير المعتمــد Independent Sector، وهي هيئة عليا للمنظــمات التطوعية في أمريكا، بصورة ثابتة بــأن الدافع الرئيسي الذي يحفز الأفراد على

التطوع هو الرغبة في القيام بشيء مفيد لمساعدة الآخرين (برودني ١٩٩٠أ: ٩٣). ومؤخرًا، أجري الاستقصاء في عام ٢٠٠١م (توبي وآخرون ٢٠٠٢)، فتبين أن الأسباب الثلاثة التي ذكرها (٩٠٪) من المتطوعين الذين أبدوا آراءهم، هي: الشعور الشفقة تجاه المحتاجين، ورد الجميل للمجتمع، ومساعدة من هم أقل منهم. وجاء من بعد هذه الأسباب في الترتيب أسباب ثلاثة أخرى تتعلق بالانتماء الاجتماعي وهي: أن النشاط كان هامًا بالنسبة للمجيبين على المسح (٨٣. ٢٪)، وأن هناك قريبًا له مصلحة أو قد ينتفع من الخدمة، ولمقابلة أناس جدد.

كما توصلت المسوحات التي أجراها كلاري وآخرون (١٩٩٦، ١٩٩٨) إلى ستة أنواع من الدوافع؛ أهمها هو «القيم» التي يتطوع في ظلها الأفراد من أجل التعبير عن القيم الإنسانية أو والإيثار. ويليها في الأهمية، وبصورة متساوية، الدوافع الداخلية والتضامنية: «تعزيز» التنمية النفسية للمتطوع والاعتداد بالذات، والفرصة لزيادة المعرفة والمهارات، والدوافع «الاجتماعية» التي تساعد من خلالها عملية التطوع الأفراد على الاندماج في المجموعات الاجتماعية الهامة بالنسبة لهم. وتأتي في مؤخرة القائمة الدوافع التي تقترب من المصالح الشخصية، مثل تعزيز المسار الوظيفي (انظر كلاري وآخرون ١٩٩٦؛ انظر أيضًا هودجكينسون وفايتزمان ١٩٨٨؛ جانوسكي وآخرون ١٩٩٨؛ ستوكاس وآخرون ٢٠٠٩).

وتشير البيانات المحدودة المتاحة وجود دوافع مماثلة خارج الولايات المتحدة الأمريكية. ففي بريطانيا، وجد استقصاء لمكتب رئاسة الوزراء (٢٠٠٨) أن السبب الأهم للتطوع، طبقًا لنحو (٥٣٪) من المتطوعين الذين تمت مقابلتهم، كان الرغبة في تحسين الأوضاع أو مساعدة الأفراد. وتأتي في المرتبة الثانية في الأهمية: الإيمان بأهمية القضية (٤١٪) أو وجود وقت فراغ (٤١٪) (توجد إجابات أخرى كثيرة محتملة). وجاء في المؤخرة من حيث الأهمية «المساعدة في تطوير المسار الوظيفي» (٧٪) أو «الحصول على مؤهلات معترف بها» (٢٪)[٤]. تصب جميع البيانات في أنواع التطوع كافة، وليس التطوع في القطاع العام فحسب. وفي الحالة الأخيرة، كان البحث أكثر محدودية، ولكن الحقيقة تشير إلى أن القيم الأخلاقية تأتي أيضًا ضمن أهم الدوافع، ولكن ليس بالدرجة نفسها في القطاع غير الهادف للربح/ التطوعي. لقد توصلت الدراسة التي أجراها سوندين (١٩٩٠)، المشار إليها أعلاه، أنه في الوقت الذي

أشار قرابة (٦٣٪) من المتطوعين بالجهات غير الحكومية الذين أجري المسح عليهم إلى أنك «لكي تفعل شيئًا مفيد، ساعد الآخرين (أو) افعل الخير لصالح الغير»، في حين أشار نحو (٣٩٪) من المتطوعين بالحكومات المحلية، أي (٤٪) فقط، إلى أسباب بخلاف السبب التالي في الترتيب من حيث الشيوع.

إذا تساوت القيم الأخلاقية/ المعيارية في الأهمية مع مؤشرات البحث، فهذا يشير إلى أن مواءمة الرسالة - درجة ملاءمة الغرض المعروف للمنظمة أو البرنامج مع القيم الهادفة للمتطوعين المحتملين - هي الآلية ذات الأهمية المحورية بالنسبة لجهود المنظمة لجذبهم. هذا صحيح، على النحو الوارد بمزيد من التفصيل فيما بعد، ولكن هذه ليست القصة كاملة. تبين الأدلة البحثية والخبرة العملية أن من المرجح أن تختلف الآليات التي قد تجذب المتطوعين عن آليات الاحتفاظ بهم، وليست العبرة باستقدام عدد كبير من المتطوعين بقدر الاحتفاظ بهم بمجرد استقطابهم (برودني وميجس ٢٠٠٩).

ما يحدث هو أن بمجرد انضمام الأفراد بصفتهم متطوعين، تبرز الأعمال الداخلية للمنظمة وعلاقاتها مع المشاركين. ونتيجة لهذا، يكتسبون وزنًا أكبر بالصداقات والتفاعل الاجتماعي وخبرتهم بالوظيفة نفسها، وباختصار بالمنافع الداخلية والتضامنية (برودني ١٩٩٠أ).

طبقًا لسوندين (١٩٩٠)، فإن هذا التحول التحفيزي ينطبق فعليًا على العمل التطوعي في هيئات القطاع العام، حيث إن المشاركة المستمرة للمتطوعين في الجهات غير الحكومية لم يصاحبها دوافع داخلية وتضامنية هائلة فحسب، ولكن أيضًا معتقدات أخلاقية أكبر؛ فقد شهدت المشاركة المتواصلة من أولئك العاملين في الجهات الحكومية انخفاضًا بمقدار (٥٪) في عدد من يتمتعون بالدافعية والرغبة في المساعدة، ولكن شهدت زيادة ملحوظة في الدوافع الداخلية والتضامنية. ويعتقد سوندين أن هذا قد يشير إلى أن متطوعي الجهات الحكومية لديهم نزعة أكثر «استهلاكية» (أي يسعون لتحقيق حافز واحد من التطوع) من «العطاء». ولكن هذا التحول في الدوافع قد يعكس أيضًا درجة إجادة الجهة (أو إساءتها) في تنظيم أعمالها أو إدارة متطوعيها.

ويتماشى التفسير الأخير في ذلك الوقت مع المشكلة الأكثر شيوعًا التي واجهت الجهات (العامة أو غير الهادفة للربح) التي تستعين بمتطوعين، وهي ارتفاع مستويات معدل دوارن

العمالة والتي تتسم بالمشــاركة «العشوائية» غير منتظمة (بوتنام ١٩٩٥؛ جاميسون ٢٠٠٣؛ هاستينكس ٢٠١٠)، وهي مشكلة قد تحولت إلى عرض زائد من المتطوعين مع بداية الأزمة الاقتصاديــة العالميــة في نهاية العقد الأول من الألفية الجديدة. ولكن قبل ذلك، قد يتوافد المتطوعون في بادئ الأمر بأعداد كبيرة مدفوعين بالحماسة لرسالة الجهة التي يعملون لديها، ولكن يختارون فيما بعد عدم البقاء (جلاس وهاســتينجس ١٩٩٢؛ ليندهورست ومانكوسك ١٩٩٣؛ جاميســون ٢٠٠٣). ويبدو أن السبب هو عدم الرضا عن مزيج من العوامل بخلاف المواءمة مع الرسالة، مثل ظروف العمل والعلاقات البينية مع المشرفين والأقران والتحديات والمصالــح الخاصة التي تكتنف العمل نفســه (برودني ١٩٩٠ب؛ جاميســون ٢٠٠٣). لقد توصلت دراســة أجريــت في إنجلترا على متطوعين من كبار الســن أن هنــاك عدة عوامل هامــة للغاية تتحكم في الاحتفــاظ بالمتطوع، ومنها إعطاؤه ما يشــغله من مهام، والمرونة في الالتزامات المحددة بالوقت، والتغيرات في المشــاركة بمرور الوقت لكي تتلاءم مع الخبرة، والاستقلالية والمسئولية الحقيقية، وإتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات، وفرص التعلم وتنمية المهارات، والشعور بأن إسهاماتهم تلقى تقديرًا (روتشيستر وآخرون ٢٠٠٢). وبينما تعد المواءمة مع الرســالة محفزًا بديلًا للعائد النقــدي، تتلاءم العوامل الأخرى مع واقع أن لدى المتطوعين ما يقدمونه، مثل علاقة العمل مع المنظمة الحكومية.

المحفزات:

تظل مواءمة الرســالة بالطبع من الاعتبارات الهامة بالنســبة للمنظمات - متضمناً ذلك المنظــمات الحكومية - التي تســعى إلى جذب المتطوعين. ويتطوع الأفــراد بخدماتهم في أي منظمــة إذا ما رأوها تجســد قضية يرتبطون بها ارتباطًــا قويًا. ويعني هذا، أولًا، أن أي منظمــة بحاجة إلى خلق الوعي بين المتطوعين المحتملين باســتقامة عملهــا وأهميته، من خلال الدعاية الإعلامية الإيجابية والثناء من الشــخصيات المشهورة، والفعاليات الاحتفالية، مناشدة المســاعدة خلال الأزمات، وحتى عبارات الدعاية الإيجابية «التي يتناقلها الأفراد». ولكنها هذا يعني أيضًا أنه المنظمة لابد وأن يكون لديها رســالة يراها المتبرعون المحتملون ذات جــدوى وجديرة بأوقاتهم وجهودهم. وتتيح حقيقة تطوع الأفراد دليلًا ملموسًــا عن مــدى جاذبية الرســالة الحالية والتي يمكن تعزيزها من خلال عمليات تشــجيع المتطوعين

وتقديم التدريبات الدورية لهم. ولكن يصير هذا الموضوع صعبًا عندما تسعى المنظمة إلى تغيير رسالتها، إما صراحةً - بتعديل ميثاقها - وإما ضمنًا، بتبني أي نشاط أو التخلي عنه، بأن يعيد الراعي أو الدائرة ترتيب تعريف نشاطه بطريقة يجد فيها المتطوعون معضلة. ومن أمثلة ذلك: الخدمة المقدمة للأمهات في السنة الأولى بعد الولادة، والتي يشار إليها باسم مبادرة البداية الصحيحة (اسم مستعار) في دراسة أجراها ميناهان وإنجليس (٢٠٠٨)، وهي الأشهر باعتبارها مساهمًا هامًا في رعاية الأمهات الجدد، فقد جذبت مبادرة البداية الصحيحة ما يزيد عن ٢٠٠,٠٠٠ عضو متبرع في ذروتها والكثير من المتطوعين الذين أداروا الفروع المحلية. ومع ذلك عندما بدأ عدد الأعضاء في الانخفاض، غيرت لجنة الإدارة الهدف المعلن للمنظمة من تقديم الدعم للأمهات إلى تعزيز خدماتها المقدمة للمتخصصين في مجال الصحة لكسب مزيد من المنح. تسبب هذا القرار في صراع هائل بين لجنة الإدارة والمتطوعين، مما دفع الكثير منهم إلى الانسحاب من حيث الوقت والجهد، حتى برغم التزامهم بما تقدمه من قيمة.

في هذه الظروف، يكون للمنظمة خياران واسعا النطاق: الأول هو محاولة إعادة صياغة الرسالة بالطريقة التي تتلاءم مع توجه القيم لدى المتطوعين. وهذا بالطبع لا يُقصد منه إذعانًا لتفضيلات المتطوعين، فقد تؤدي عمومية الرسالة إلى الغموض بشأن المسائل المتنازع عليها، رغم احتمالية عدم استمرار هذا الوضع لوقت طويل. ومن السبل المثمرة تفصيل كل ما يتعلق بالمتطوعين والجهة، والعمل من خلال ذلك على معرفة الأغراض التي تشكل «مصحلة جميع الأطراف» من أجل الوفاء بالمصالح المعنية للأطراف على اختلافهم كليًا أو جزئيًا. وتعمل المنظمة الراعية للإجراءات التشاورية المفتوحة لاستكشاف هذه المصالح التفاضلية وتيسيرها. أما الخيار الآخر المتاح للمنظمة هو العمل على إقناع المتطوعين بقبول تغيير الرسالة من خلال المعلومات والتثقيف بأي شكل من الأشكال، مثل النشرات الإخبارية الداخلية أو المذكرات أو بالمشاورات.

وتتمثل طريقة أخرى يمكن بها للمنظمات أن تعزز من المواءمة والتوافق بين رسالتها وقيم المتطوعين في الاهتمام باستقدامهم واختيارهم. وقد تستطيع ممارسات الموارد البشرية المعتادة فيما يتعلق بالعاملين المدفوعي الأجل - مثل طلب السير الذاتية وإجراء

المقابلات الشخصية والتحقق من جهات الاتصال - المساعدة في عملية استقطاب المتطوعين ممن هم دراية بأهداف المنظمة، إضافةً إلى المهارات والمعلومات الضرورية (كلاري وآخرون ١٩٩٢؛ وفيشر وكول ١٩٩٣؛ وإيليس ١٩٩٦).

ولكن بينما تكون المواءمة مع الرسالة أمرًا أصيلًا للمشاركة المبدئية للمتطوعين، وتتمتع بأهمية قصوى بالنسبة لمشاركتهم المستمرة، توجد ثمة محفزات تكميلية أو إضافية أخرى ذات قيمة أعلى بمجرد انضمام المتطوعين للمنظمة. يتلاءم بعض هذه المحفزات مع الدافع الداخلي، ولاسيما تلك الخطوات التي تتخذها المنظمة ليكون العمل أكثر إشباعًا للمتطوع. ولعل من أهم المقاييس المستخدمة في هذا الصدد هي تصميم الوظيفة (برودني ١٩٩٠ب؛ فيشر وكول ١٩٩٣). ولا ينبغي أن تُفاجأ المنظمات التي تعمل على تكليف المتطوعين بمهام متواضعة أو مملة إذا لم يواصلوا العمل معها بصورة متكررة، وهذا ما توصل إليه البحث الذي أجراه جاسكين (٢٠٠٣)، حيث إنه فيما يتحمل المتطوعون الأدوار «المملة» لفترة زمنية معينة، دون تغيير، فإنهم سوف يغادرون العمل. والعكس صحيح تمامًا، فإن الجهات التي تحسن استغلال المتطوعين تضع بعض الأفكار في خصائص العمل كي تجعله أكثر تشويقًا، وتحث من ثم أيضًا على احترام كفاءة المتطوع. وهذا لا يعني أن المتطوعين يلزمهم تحمل أعمال مهنية معقدة قد تدرب على أدائها الموظفون مدفوعو الأجر واختيروا من أجلها، ولكن ينبغي أن تظل أدوار الدعم أو الأدوار المحددة المسندة إليهم هي تلك التي تدعم مصالحهم والتي تقر بمهاراتهم التي يتمتعون بها.

كما أنه من المهم أن تحصل تلك الدوافع الداخلية على التقدير والتغذية الراجعة. فالكثير من البرامج التطوعية الناجحة تقيم «فعاليات للتقدير» بصفة دورية، يحصل فيها المتطوعون الذين يبلون بلاءً حسنًا على المكافآت أو التقدير العلني (فيشر وكول ١٩٩٣). وعلى وجه التحديد، تقيس بعض المنظمات أداء المتطوعين وتقدم لهم التغذية الراجعة. وقد يكون هذا بالطبع سلاحًا ذا حدين. وبالقدر الذي يظهر معه قياس الأداء على أنه من عوامل دعم العقوبات أو المكافآت - على سبيل المثال من خلال تصنيف أداء المتطوعين - فإنها قد تتغلب على الدوافع الداخلية على النحو المبين بالفصل الثالث. ولكن حيثما استخدمت لأغراض تنمية قدرات المتطوعين، فإنها قد تتلاءم بصورة إيجابية مع تلك الدوافع.

مــن بين الممارســات التنظيمية الأخرى التي قــد تتلاءم مع الدافــع الداخلي التدريب والتطويــر، والــذي لا يقر بالكفاءات الحالية للمتطوعين فحســب، ولكــن يعمل أيضًا على تعزيزه كلما اكتسبوا مهارات ومعارف جديدة (برودني ١٩٩٠أ؛ إيليس ١٩٩٦). وهناك مثال عــلى ذلك، وهو ضباط الإســعاف المتطوعين، وهم من تجدهــم غالبًا في الصفوف الأولى في حــالات الطوارئ الطبيــة بالمناطق الريفية والنائية بأســتراليا (فاهي وآخرون ٢٠٠٢). فقد توصل مســح لضباط الإســعاف المتطوعين بأستراليا في ولاية تســمانيا إلى أن التدريب لاقى إقبــالًا عظيماً وظل محوريًا في بناء كفاءات الأفراد وثقتهم، حيث كان المتطوعون يخشــون أن تعيقهم قلة التدريب عن الاســتجابة لحالات الطوارئ الطبية، مما يؤدي إلى هدم هذه الثقة، ومن ثم ينسحب ذلك على الاحتفاظ بهم.

في النهايــة، يتــم التطرق أيضًــا إلى الدافع الداخــلي بتطبيق مقياس للاســتقلالية على المتطوعــين - عن كيفية العمل بالنظــر إلى النتائج المتوقعة منهم والتوجيه والتدريب الذي خضعــوا له. وهنا تلعــب «البصمة غير الملموســة للمتطوعين» دورًا محوريًا؛ فيســتطيع المتطوعــون الاعتــماد على خبرتهــم، وعلى التعاطف والرؤية في تشــكيل طرق الاســتجابة لحاجات وظروف العملاء. لن يعمل احترام هذه الاســتقلالية في ظل الظروف الملائمة على تعزيز الخدمة فحســب، ولكن أيضًا على تعزيز حس المتطوعين بالكفاءة الشخصية. والمثير للاهتمام، أن احترام استقلالية المتطوعين وتعزيز حسهم بالكفاءة الشخصية يكون من خلال مشــاركتهم في التشــاور واتخاذ القرار حيال الأغراض أو الإجراءات التنظيمية. وهكذا، فإن رعاية العمليات المتعلقة بالتشــاور أو المشاركة لتعزيز المواءمة مع الرسالة مفضلة عما هو مذكور أعلاه، ولها آثار إيجابية أيضًا للدوافع الداخلية.

توجــد أيضًا مجموعة أخرى مــن المحفزات بالغة الأهمية في تشــجيع المتطوعين على استمرارية تقديم خدماتهم، ألا وهي تلك المحفزات التي تتلاءم مع السلوكيات الاجتماعية. قــد تنتبه المنظمات لثلاثــة أنواع من الاحتــكاكات التي يمر بها المتطوعــون: مع زملائهم المتطوعــين، ومــع العملاء، ومع الموظفــين المدفوعي الأجر. وبصفة عامــة، فإن الاحتكاك الاجتماعــي يعد محفزًا في حد ذاته، وينبغي تصميــم المهام على أن تراعي عمل المتطوعين بطريقة غير منعزلة. وقد يحدث هذا، من بين أشــياء عدة، بتنظيم العمل على أساس فرق

العمـــل، كي يتمكن المتطوعون من الاحتـــكاك بزملائهم أثناء العمل، أو بتمكين المتطوع من الاتصال بعملاء المنظمة، بما يتلاءم أيضًا مع الدوافع المعيارية، كما تم مناقشته أعلاه.

وتتكون المجموعة الأخيرة من الدوافع مما أسماه هيرتزبيرج (١٩٥٩) «العوامل الصحية» - الشروط والمتطلبات المســبقة لأداء العمل. وتتيح معظم البرامج التطوعية مرافق أساسية، مثــل المكاتــب أو المعــدات، حينما يتطلــب العمل ذلــك. وتؤكد الغالبية عــلى توفر كل المصروفــات النثرية اللازمة للعمل، مثل المواصلات أو الاتصــالات الهاتفية أو الزي المتعلق بالوظيفة. وكل ذلك متوقع لتقديم كل المستلزمات الواجبة قانونًا، مثل: تأمين مكان العمل والالتزام بقواعد الصحة والسلامة (برودني ١٩٩٠ب).

ويوجد عامل صحي يتســم بالأهمية، وهو جدول العمــل. فغالبًا ما يعمل المتطوعون بــدوام جزئي، وغالبًا ما تكون لديهم متطلبات زمنية خاصة تمليها متطلبات العمل المدفوع الأجر أو ظروفهم العائلية الخاصة. وتتمثل الممارســة الجيدة في البرامج التطوعية في تيسير المواعيد المرنة بطرق تعمل على الاستفادة من حاجات الطرفين: المنظمة والمتطوع (برودني وميجس ٢٠٠٩؛ هاستينكس ٢٠١٠).

وهكــذا، لأن المتطوعين ليســوا موظفين، فــإن الحصول على الإســهامات المفيدة منهم يتطلب مســتوى الاهتمام نفسه الموجه إلى الموظف المدفوع الأجر - وأكثر؛ لأنهم لا يتلقون أي مقابــل لقاء ذلك، فبينما يصاحب هذا بعض التكاليف، فإن منافع هذا تفوق التكاليف بمراحل.

مقاومة الموظفين:

من أكثر المشــكلات شــيوعًا واســتمرارًا في إدارة عمل المتطوعين هــي موقف الموظفين مدفوعي الأجر تجاههم. ففي بعض الأحيان قد يكون هذا الموقف داعمًا ومشــجعًا، ولكن في الأحــوال الأخرى قد يكون ســلبيًا، بل وعدائيًا، أو مزيجًا مــن هذا وذاك[٥]. وهناك عدة أسباب لهذا النوع من العداء، ويمكن التعامل مع كلٍّ منها (برودني ١٩٩٠أ).

أولًا، وقبــل كل شيء، ينظر الموظفون إلى المتطوعين بعــين الريبة؛ لأنهم يرون أنهم من المحتمــل أن يحلوا محلهــم في وظائفهم. ويظهر هذا على وجــه الخصوص في الاتحادات،

حيــث تعبر الاتحــادات التجارية عن قلقها إزاء إحلال العمالــة، وتكليف المتطوعين بأدوار غير مناسبة، وضعف علاقات العمل بين المتطوع والموظف المدفوع الأجر (جاسكين ٢٠١٠). ويصف المتطوعون في القطاع العام، بحسب دراسة جاسكين في إنجلترا خبرتهم في ذلك، على النحو التالي:

> لم نشــعر قط بالترحاب، إذ إنهم ناصبونا العداء في واقع الأمر... واعتقدوا أننا كنا نســعى للاســتيلاء على وظائفهــم... فعندما تذهــب إلى منظمة بها موظفــون مدفوعو الأجــر، فإنهم ينظرون إليك بشيء مــن التهديد... وغالبًا مــا يكون هناك اختلاف بين المســتويات العليا والكــوادر التي تتولى الأعمال اليوميــة. فالمديرون لديهم أفكار رنانة - «دعونا نشرك المتطوعين» - ولكنهم لا يخبرون من يعملون تحت إشرافهم، كي لا يكون هناك أي عداء (٢٠٠٣: ٢٠).

في واقــع الأمر، عندما تســعى الجهــات إلى إحلال متطوعين محــل العاملين المدفوعي الأجر، يتحقق هــذا التصور على الفور لدى أولئك الذين خسروا وظائفهم، ويغضبون ممن اســتمروا على رأس العمل ليحصلوا على رواتبهم. في مثل هذه الظروف، يحجم الموظفون مدفوعو الأجر عن مد يد العون لتدريب المتطوعين، وذلك خشية أن يفصحوا عن المهارات الهامة والمعرفة الأساســية. وهذا في حد ذاته ســبب قوي، على النحو الذي ناقشناه مسبقًا، لعدم الإقبال عادةً على الاستعانة بالمتطوعين، باعتبار ذلك وسيلة لتقليص الرواتب والأجور. ويمكن تبديد مثل هذه المخاوف، وذلك بتوضيح السبب المنطقي وراء الاستعانة بمتطوعين، وتشــجيع الموظفين مدفوعي الأجر على فهم ذلك المنطق، من خلال التواصل، والأقوى من هذا، من خلال إشراكهم في التفكير عن سبب اللجوء للمتطوعين وكيفية ذلك. وعندما يكون لاتحادات القطاع العام حضور قوي، يجب أيضًا السعي للتفاوض مع هذه الاتحادات بشأن الاستعانة بالمتطوعين.

ثانيًــا، غالبًا ما ينظر الموظفون المدفوعو الأجر إلى المتطوعين على أنهم لا يعتمد عليهم، فــلأن المتطوعين لا يتلقون أجرًا، قد لا يشــعرون بالحاجة للمواظبة على مواعيد العمل، أو أنهم قد يعجزون عن الالتزام بإنهاء المهام المتفق عليها. وتتحكم هذه النوعية من المسائل في أسلوب إدارة المتطوعين. وتعد الممارسات الجيدة التي يمكن اللجوء إليها في هذا الصدد

تحديــد وصف وظيفي واضح لدور المتطــوع، وإن أمكن، يكون من الأفضل تقديم اتفاقية تفاهم صريح عن العمل والتوقعات المتعلقة بالحضور، مثل عقد العمل. قد يساعد جدول العمل المرن المذكور أعلاه على تيسير طريقة يعتمد عليها للحضور.

ثالثًا، يميل الموظفون المدفوعو الأجر إلى الاستخفاف بالمتطوعين واعتبارهم عديمي الخبرة أو غــير أكفاء؛ نظرًا لافتقارهم إلى التدريب، أو المهــارات، أو الخبرة المطلوبة. ذكر متطوع يعمل في مدرســة إنجليزية: (ما يدور في أذهــان المعلمين لا يخرج عن إطار ما يلي: «لماذا أنــت هنا؟ ما هي خبرتك؟») (جاســكين ٢٠٠٣: ١٩). وفي حالة عــدم وجود الخبرة، تكون النتيجــة بأنــه يتعين على الموظفين أن يكرســوا بعضًا من وقت عملهم من أجل مســاعدة المتطوعــين على فهم كيفية أداء مهــام العمل، أو لتصحيح المشــكلات التي حدثت نتيجة انعــدام كفاءة المتطــوع في أداء العمل. ولا ينطبق هذا الأمر تمامًــا على المتطوعين الذين يشــاركون نظرًا لتمتعهم بمهارات متخصصة (على ســبيل المثال، المحاسبون الذين يقدمون الاستشــارات التطوعية للفقراء عن كيفية اســتيفاء إقراراتهم الضريبيــة)، ولكنه قد يصبح مشــكلة بالنســبة للمتطوعين المشــاركين في مهام تتعلق بالمنظمة ولم يصادفوها من قبل. والحل الواضح هنا هو تقديم الإرشــادات والتدريب للمتطوعين أو تحسينهما. كما أنه من المفيد أيضًا تصميم العمل بحيث لا يفوق قدرات الأشخاص ذوي الذكاء الطبيعي.

وفيــما يتعلق بهذا الأمر، قد ينظر للمتطوعين في بعض المنظمات على أنهم يســتهلكون وقت المشرفين بصورة زائدة عن الحد، مثل هذا التصور في واقع الأمر قد يشير إلى قصور في إدارة المنظمــة أكثر منه لدى المتطوعين. لذا، فإنــه من المرجح الاعتماد على افتراض وجود حاجة إلى تكليف المتطوعين ببساطة بالمهام الخاصة بهم، ومن ثم يُتركون لآرائهم الشخصية، ولكــن مثلما يحتــاج الموظفون المدفوعو الأجر إلى بعــض الإشراف، يحتاج المتطوعون أيضًا إليــه. تحرص بعض المنظمات على توظيف منســقين أو مديرين للأنشــطة التطوعية، كما يولي بعضهم العناية بتعليم الموظفين المدفوعي الأجر كيفية التواصل مع المتطوعين والعمل معهم.

ويمكن التصدي لجميع تلك المشكلات المتعلقة بتصور الموظف والعمل على الحد منها، باتباع الممارســات الجيدة في الاستقطاب والاختيار؛ وذلك للتأكد من أن المتطوعين يتمتعون

بالمهارات والتوجهات الملائمة تجاه العمل. كما أنه من المرجح تيسـير الحلول المقترحة من خلال إشراك المتطوعين إضافةً إلى الموظفين في إجراءات التشاور إزاء أغراض المنظمة والسبل التي تتبعها، والتأكد من فهم جميع الأطراف للسـبب المنطقي لمشاركة المتطوعين بوضوح. إن خلق بيئة يستطيع فيها الموظفون المدفوعو الأجر والمتطوعون العمل معًا بصورة مثمرة يعتمـد في جزء منه على تشـجيع الموظفين المدفوعي الأجر على خلق مناخ ودي، ليشـعر المتطوعـون بأنهـم جزء من فريـق العمل، ومن ثم يكون من المرجـح بقاؤهم في المنظمة (جاسكين ٢٠٠٣).

الخلاصة:

ترجع نشأة تلك المشـكلات إلى الوضع الاستثنائي للمتطوعين. فمن ناحية، هي متأصلة في المنظمـة حيـث يؤدي المتطوعـون بعض المهـام إلى جانب الموظفـين المدفوعي الأجر، ويخضعون للإشراف الهرمي. ومن هذا المنطلق، هم قريبون من المنظمة، وعلى الأخص قد ينافسـون الموظفين المدفوعي الأجر. ولكن من الناحية الأخرى، لا ينعمون بالمكافآت التي يحصـل عليهـا الموظفون؛ ولذلك بإمكانهم ترك العمـل في أي وقت دون أي عواقب مالية؛ ومـن ثم يمكن اعتبارهـم أطرافًا خارجية. ويعد التوصل إلى الطـرق من أجل التحقق من حصص كلا الفريقين في أعمال المنظمة والتوفيق فيما بينهما هي الطريقة المثلى للاسـتفادة من المتطوعين.

الفصل السابع
الخاضعون للتنظيم بوصفهم مشاركين في النواتج الاجتماعية

للوهلة الأولى، يبدو الخاضعون للتنظيم - وهم الأفراد أو المنظمات التي تخضع لالتزامات تفرضها الجهات الحكومية - مرشحين غير مرجحين للعب أدوار مزودي الخدمات الخارجيين. من أمثلة ذلك، أصحاب المطاعم التي تنظمها هيئة سلامة الغذاء والمستهلك بهولندا ممن تتضمن مهام وظيفتهم حماية صحة البشر والحيوانات (ماسيني وفان وايك ٢٠٠٩). وبعيدًا عن إسهامهم في تحقيق أهداف الهيئة، يبدو بعضهم على الأقل أشبه بالعقبات. لذا لابد من إجبار هؤلاء إما على فعل الأشياء التي يرونها غير مناسبة أو مكلفة، مثل تبريد المواد الغذائية إلى درجة حرارة معينة، أو على الامتناع عما يريدون فعله، مثل تعليق بط بكين المشوي من على نوافذهم (الأمر الذي توصلت الأبحاث العملية التي أجرتها الهيئة الهولندية إلى أنه غير صحي). وقد رأى المراقبون أن نسبة ليست بالهينة من أصحاب المطاعم غير مستعدة للوفاء بالتزاماتها، إما بالتهرب من القانون وإما بالالتفاف حوله باستغلال ثغراته[1]. وبالطبع، يعني انتهاك القانون من جانب الخاضعين للتنظيم أو تهربهم من التزاماتهم أن هؤلاء أبعد ما يكونون عن الإسهام في تحقيق أهداف الهيئة، وبدلاً من خدمة تلك الأهداف، فهم ينتقصون منها أو يقوضونها، ومن ثم يجب إجبارهم على الامتثال.

وتبدأ وجهات النظر تلك من طريقة معينة للتفكير في التنظيم - وهي ممارسة الإكراه على أولئك الخاضعين للتنظيم، وذلك من خلال تطبيق العقوبات على من يخالفون القانون، أو التهديد بتطبيق تلك العقوبات على من قد يفعلون ذلك. ومن هذا المنظور، تشمل الأنشطة التنظيمية المعتادة الكشف عن الانتهاكات، ملاحقة المجرمين، تطبيق العقوبات، على أمل ردع الآخرين عن ارتكاب المخالفات المماثلة.

وبالفعل تعد أنشطة الإنفاذ تلك من الجوانب الهامة للتنظيم، ولكنها ليست الجوانب الوحيدة. وليست العملية (الإكراه) هي أهم ما يتعلق بالتنظيم، وإنما النتيجة: وهي الامتثال. وصحيح أن مصطلح «الامتثال» يستخدم في إطار ضيق؛ فعندما يقال أحيانًا،

على سـبيل المثال، أن موظفي الهيئات التنظيمية يتمتعـون «بعقلية امتثالية»، فهذا يعني في الغالـب أنهم متمسـكون بالقواعد، ولا يعبئون بحقيقة أنها قد لا تعني شـيئًا في بعض المواقف[٢].

ومع ذلك، هناك طريقة أوسع نطاقًا للنظر إلى الامتثال، إذ يترتب عليه أن يعمل الأفراد أو المنظـمات بطريقة تتوافق مع الأهـداف العامة التي ترعاها الجهـة التنظيمية. وتعد النقطة الحاسمة في هذه الحالة أن الأفراد يتصرفون بتلك الطريقة لأسباب متنوعة، ولا يمثل الإكـراه إلا إحداها. وقد يمتثل هؤلاء الأفراد؛ لأنهم يتفقون مع أهداف القواعد المفروضة، أو لأنهم شـديدو التمسـك باحترام القانون، وربما يمتثلون لأنهم لا يريدون أن يتحملوا عار التعـرض للوم على المـلأ لعدم الامتثال، كما أنهم ربما يمتثلون بسـبب بعـض المكافآت أو الحوافز المادية، أو ببساطة لسهولة الامتثال. وبمعنى آخر، قد يكون امتثالهم طوعيًا بشكل أو بآخر، وليس ببساطة خوفًا من العقاب.

وسواء امتثل الخاضعون للتنظيم طوعًا أم على مضض، فهم يسهمون بمعنى أشد عمقًا، فمن خلال الامتثال هم يدعمون تحقيق المخرجات الاجتماعية المنشودة. ومن المعروف أن الالتزامات القانونية التي تفرضها الجهة التنظيمية تدفع بعض جوانب الصالح العام. وعادةً مـا يعـاني الخاضعون للتنظيم ضررًا ما كي ينتفع العامة بمجملهم - على سـبيل المثال، عليه أن يكرس مزيدًا من العمالة لتنظيف الأسـطح والأدوات وتطهيرها، بحيث لا تؤثر «العوامل الخارجية»، من أمراض منقولة عن طريق الأغذية، في العامة. وهكذا، فمن خلال الامتثال، يسـهم الخاضعون للتنظيم في الوقت ذاته في تحقيق النواتج الاجتماعية. وكما سنرى، كلما كان الامتثال طوعيًا، زادت فائدته للجهة المعنية وللعامة.

وينظـر هذا الفصـل إلى الخاضعين للتنظيم من هـذا المنطلق (راجـع الجدول ٧-١). وسـنبدأ بدراسة معنى التنظيم، ثم تحديد كيف يسهم الامتثال الطوعي في تحقيق النواتج الاجتماعية. وسنستعرض بعد ذلك الطرق التي تحصل المنظمات الحكومية من خلالها على الإسهامات من الخاضعين للتنظيم دون السماح للمتمردين بتجنب مسئولياتهم. وسندرس بعـد ذلك متى يمثـل حصول المنظمة الحكومية على إسـهاماتهم قيمة لها، مع الأخذ بعين الاعتبار التنازلات المتضمنة للقيام بذلك.

الجدول (٧-١): الأبعاد الرئيسية للاستعانة بالخاضعين للتنظيم في المشاركة في النتائج

توزيع الأدوار	التنظيم
الجهة المسئولة عن القرار	منظمة حكومية
الجهة المسئولة عن الإنتاج	الخاضعون للتنظيم (منظمة حكومية، أو شركة خاصة، أو جهة غير هادفة للربح/جهة تطوعية، الأفراد)
طرق التنسيق	الإكراه والتفاوض/التعاون

ولا يستهدف أي من ذلك التلميح إلى أن حقوق الأفراد ومسئولياتهم باعتبارهم مواطنين تتضاءل بأي طريقة - لمجرد أن لهم أدوارًا إضافية إلى جانب أدوار المواطنين، كما سنوضح بمزيد من التفصيل في الفصل الثامن، متضمناً ذلك أدوار العملاء والخاضعين للتنظيم. وحينما تتعارض تلك الأدوار- على غرار ما يحدث في الغالب - يتغلب دور المواطن، في النهاية، على تلك الأدوار. علاوةً على ذلك، فعند تفحص مختلف محفزات وميسرات الامتثال، لا نرجح أن الخاضعين للتنظيم (أو العملاء) متفاعلون مثاليون مع المؤثرات التي تطبقها الحكومة. ويتوسط استعداد هؤلاء للإسهام بالوقت والجهد من أجل التوصل للنواتج الاجتماعية الأحكام والخيارات التي يتخذونها في سياق مختلف المحفزات والميسرات التي تمسهم. وفي نهاية الأمر، لايزال متاحًا أمام الأفراد فعل الأشياء للأسباب التي يرونها وجيهة.

معنى التنظيم:

ببساطة، يعني التنظيم فرض الالتزامات على الأفراد أو المنظمات بهدف الامتثال للقواعد التي تعلن عنها الدولة في سبيل تعزيز تحقيق بعض الأهداف العامة (انظر هود ١٩٨٦؛ بالدوين وكيف ١٩٩٩؛ فريبرج ٢٠١٠). وعادةً ما يترتب على ذلك بعض الأضرار على الخاضعين للتنظيم لصالح المجتمع بأكمله.

وقد يطبّق التنظيم على الأفراد أو على المنظمات - وفي الحالة الثانية، تكون الشركات الخاصة الأكثر خضوعًا للتنظيم، دون استثناء المنظمات غير الهادفة للربح والحكومية. وهذا هام لأن الآليات التحفيزية تختلف في حالة المنظمات، عنها في حالة الأفراد. وقد يكون

صحيحًا أن الأفراد وحدهم يتمتعون بالدوافع، ولكن دوافع الأفراد داخل المنظمات تؤثر في الامتثال بصورة مختلفة؛ فهي تتشــكل بفعل العمليات والضرورات التنظيمية التي تتخللها، كما سبق أن ناقشنا في الفصل الثالث.

ويجب الاعتراف كذلك بأن التنظيم نشــاط تتــولاه مجموعة كبيرة من منظمات القطاع العــام، وليس تلك التي نعدها «ســلطات تنظيمية» في المقام الأول فحســب. وبالنســبة لتلــك المجموعة الكبيرة من المنظمات، يعد فرض الالتزامــات ذا أهمية من أجل الاضطلاع بدورها الأســاسي في تنفيذ السياسات أو تقديم الخدمات. على سبيل المثال: تمنح سلطات الصحة العقلية الخدمات العلاجية، والاستشارية، وغير ذلك من خدمات الدعم لمن يعانون مشكلات في الصحة العقلية، ولكنها في بعض الأحيان تحتاج إلى التزام بعض العملاء بالرعاية المؤسســية. ومن الأمثلــة الأخرى: تقدم جهات الضمان الاجتماعــي مزايا دعم الدخل إلى متلقي الرعاية الاجتماعية، ولكنها كذلك تفرض شروطًا عليها، مثل: متطلبات الإبلاغ عن أي تغــيرات في الدخل، أو العنوان، أو الوضع العائلي. وفي مثال ثالث: تقدم مدارس القطاعين العام والخاص التعليم للطلاب، ولكنها أيضًا مصرح لها تأديبهم في مقام ولي الأمر. وفي تلك الحالات وغيرها، تتمتع جهات تقديم الخدمات بســلطة فرض الالتزامات على غرار الهيئات التنظيمية.

ويتخذ التنظيم عدة أشــكال (بالدوين وكيف ١٩٩٩). ومن الطرق الشــائعة لفهم تلك الأشكال دراسة مختلف نُهج التنظيم في صورة سلسلة، بدءًا من الأنواع «الصارمة» إلى الأنواع «غير الملزمة». على الجانب «الصارم»، يوجد ما يعرف عادةً بتنظيم «القيادة والســيطرة» الــذي تتابع الجهــة التنظيمية فيه الامتثال للقواعــد، متضمناً ذلك المتطلبــات التفصيلية للعملية، والكشــف عن الانتهاكات ومعاقبــة المنتهكين أو ملاحقتهم - وهذا ما فعله بعض مراقبي الأغذية الهولنديين في أول اســتجابة لظاهرة تعليــق أصحاب المطاعم لبط بكين في النوافــذ. أمــا على الجانب «غير الملزم»، فيقع التنظيم الــذاتي الذي يضع فيه اتحاد إحدى الصناعات قواعد محددة، ثم يراقب ســلوك الأعضاء، ومن ثم يحثهم على العمل وفقًا لتلك القواعد، وهو نهج يؤخذ في الاعتبار، ولكن لا يوصى به بالنسبة للصناديق الخاصة (أي فيما يتعلق الصناديق التحوطية وصناديق الأسهم الخاصة) في الولايات المتحدة في ٢٠١١ (مكتب

المحاسـبات الحكومية الأمريكي ٢٠١١). ويقع ما بين هذين النقيضين أشكال مختلطة، مثل «التنظيم الذاتي القسري» (وهو يعرف أحيانًا «بالمشـاركة في التنظيم») الذي يخضع بموجبه مخطط التنظيم الذاتي إلى شـكل من أشكال الرقابة الحكومية؛ ومنطق ذلك التنظيم بوجه عام هو السماح للصناعة بتنظيم نفسها، مع إمكانية تدخل السلطة عندما تبدو الممارسات التنظيمية غير كافية، ويستند الإسكان الاجتماعي في المملكة المتحدة إلى ذلك النهج[٣].

ومن البدائل الأخرى التنظيم القائم على الحوافز الذي يعمل على تشجيع السلوك الذي ينم عن الامتثال من خلال تطبيق الضرائب والإعانات، أو بشكل أكثر تطرفًا، بتقديم تصاريح قابلة للتداول، مثل «نظم التغطية والتجارة» للانبعاثات الكربونية. وهناك آليات تنظيمية واسـعة التنوع، مثل قواعد الإفصاح الإلزامي (التي تتطلب من المنتجين إخطار المستهلكين بالمعلومات الرئيسية بشأن المنتجات، مثل ما تحتوي عليه من الدهون والأملاح)، أو الإلزام التقني (بتعريض الخاضعين للتنظيم إلى تقنيات تدع لهم خيارًا محدودًا للامتثال، ومن أمثلة ذلك تركيب مطبات السرعة على الطرق لإجبار السائقين على الإبطاء).

ومن نُهج التنظيم الأهم بين النُهج الأخرى التنظيم المتجاوب (آيريس وبريثوايت ١٩٩٢) الذي يشتمل على «الجمع ما بين العقاب والإقناع» من أجل «تصميم طريقة للإنفاذ تتوافق مع اسـتعداد الخاضعين للتنظيم وقدراتهم للامتثال» (ماسـيني وفان وايك ٢٠٠٩). وتنبع أهمية هذا التحليل من تركيزه على دوافع الخاضعين للتنظيم وتصرفاتهم، وسـنتناول ذلك النهج بشكل موسع لاحقًا.

وتختلف تلك النُهج في مدى سـعيها للتشـجيع على الامتثال الطوعي، ومن ثم تشجيع إسهاماتهم الخاصة من أجل تحقيق النواتج الاجتماعية المنشودة.

كيفية إسهام الامتثال الطوعي في تحقيق النواتج الاجتماعية المنشودة:

يفيد الامتثال الطوعي الجهات التنظيمية بدرجة كبيرة، لسببين: الأول هو أنه أقل تكلفة في العمـوم، فمثلًا عند إلقاء رجال الشرطة القبض على سـكير في الشـوارع ليـلًا، إذا قاوم المقبـوض عليه، فاعتقاله سـيحتاج إلى أكثر من ضابط شرطـة، ومن المحتمل في تلك الحالة حدوث عنف، مما قد يسـفر عن إصابة الضابط أو السـكير. وفي تلك الحالة، إما أن يتقدم

المقبوض عليه بشــكوى فيما بعد بشــأن عنف رجل الشرطة، مما قد يتســتغرق الكثير من وقت الشرطة أو وقت المحكمة، وإما أنه قد يحتاج رجل الشرطة المصاب إلى عناية طبية مما يعنــي تكبد تكاليف لقاء الخدمات الصحية أو على الأقل إلى بعض من وقت رجل الشرطة في التوقف عن العمل، وفي المطالبات اللاحقة بتعويضات العمال، وفي الشــجار العنيف، قد يتمزق زي رجال الشرطة، مما يســتلزم الإنفاق على اســتبدال الملابــس. وعند الوصول إلى مركز الشرطة، فمن المرجح أن المعتدي ســيوضع في زنزانة حتى صباح اليوم التالي، بدلاً من أن يخــرج بكفالة، مما يعني تكاليف إضافية. وعــلى النقيض من ذلك، فإن المقبوض عليه طوعًا يتســبب في عنف أقل، ويســتهلك القليل من وقت رجال الشرطة في الشــكاوى، كما يتكبد تكاليف أقل مقابل الخدمات الطبية، والزي الرسمي، والمطالبات بتعويضات العمال. باختصار، إن امتثال المقبوض عليهم طوعًا أقل كلفةً لرجال الشرطة من المقاومة[٤].

أما الســبب الثاني لكون الامتثال الطوعي أعلى منفعة فهــو أنه في العموم أعلى جودة، خاصــةً إذا كانت الالتزامات معقدة. وكلما زاد تعقيد الالتزامات، أو كلما صعب تحديدها بدقة مســبقًا، زاد اعتــماد الجهة التنظيمية على الخاضعين للتنظيم في ممارســة الســلطة التقديريــة، والتخطيط بدقة لتصرفاتهــم، واتخاذ خطوات إيجابية، وأحيانًا معقدة. في تلك المواقــف، قد لا يكفي أبدًا الامتثال عــلى مضض، أي اتباع الخاضعين للتنظيم لنص القانون، وليس روحه. انظر، على ســبيل المثال، في حالة أي جهة للســلامة والصحة المهنية مســئولة عن حث الشركات على اتباع ممارســات آمنة وصحية؛ بهدف الحد من الحوادث والأمراض في مــكان العمل. فــإذا كان موقف الشركات هو الامتثال على مضــض للقواعد، فليس من المنتظــر أن تحقق النتائج المنتظرة بالحد مــن الإصابات والأمراض المتعلقة بالعمل؛ ويرجع ذلــك إلى اختلاف عمليات كل شركة وظروفها على الأقل إلى درجة ما، وذلك في ظل الحاجة إلى تصميم النظم النموذجية للصحة والســلامة في الحالات الخاصة. ولا يمكن لهذه الجهة وضــع وتطبيق مجموعة من القواعد التي تشــمل عدم اليقين والتعقيد في وضع كل شركة. وفي مواجهة اللامبالاة أو المقاومة من الشركة، فكل ما ستجنيه الجهة هو الامتثال المنخفض المستوى؛ ونتيجةً لذلك لن تقل الأمراض أو الإصابات.

على نقيض ذلك، فمن المتوقع أن يكون أداء أي شركة ملتزمة بالســلامة والصحة أفضل في هذا الشــأن؛ وذلك لأنها تســتفيد من الفكر والجهد اللازمين لتحليل المتطلبات المحددة،

ولأنها تطبق وســائل لمعالجتها. ومن ثم، يمكن القول بأن هذه النوعية من الشركات تبدي امتثالًا ذا مستوى أعلى من الجودة مما تقدمه الشركات المجبرة.

وهكذا، إذا كان من الممكن تشــجيع الإسهامات الطوعية من جانب الخاضعين للتنظيم، ســينتفع العامة جميعًا؛ لأن الأشخاص سيتصرفون بطريقة أكثر اتساقًا مع الأهداف العامة. ومن هذا المنطلق، يمكن الافتراض بأن الخاضعين للتنظيم لا يسهمون في عمل الجهة فحسب، وإنما يسهمون أيضًا في النواتج الاجتماعية. وقد يكون صحيحًا أن بعض الخاضعين للتنظيم لا يمتثلــون إلا عند إجبارهم، ولكن كما ســنرى ســيقدم الكثيرون منهم عــلى ذلك الامتثال طوعًــا. وتعــد المســألة الهامة هي مــا إذا كان التركيز على عملية تطبيــق الإكراه، أم على تحقيق نتائج ذات قيمة للجمهور. ويوجه التركيز الأخير اهتمامنا إلى سبب تطبيق التنظيم، ويشــتمل على مجموعة واسعة من وسائل دفع الخاضعين للتنظيم للامتثال، ولكل من تلك الوسائل مزاياه وعيوبه[٥]. وتختلف تلك الوسائل فيما تشتمل عليه من مناشدات تحفيزية للخاضعــين للتنظيم. ومن ثم، فمن أجل تحديد التوقيت المناســب لأي جهة حكومية لكي تســتعين بالخاضعين للتنظيم باعتبارهم مشــاركين، نحن نحتاج أولًا إلى فهم طرق تشجيع تلك الإسهامات.

تشجيع إسهامات الخاضعين للتنظيم:

مشكلة العقوبات:

تطورت إحدى النظريات الأساســية لتفســير ما يدفع الخاضعــين للتنظيم للامتثال إلى الالتزامات التنظيمية، ومن ثم الإسهام في تحقيق أهدافها. كما يفترض أحد الآراء التقليدية عن التنظيم أن الدولة تتدخل وتحدد «السلوك المحظور» الذي يستوجب تطبيق العقوبات عنــد التورط فيه، متضمناً ذلــك الغرامات، أو الســجن، أو الازدراء الاجتماعي (فور وبيزر ٢٠٠٧). وقــد دفعت هذه النظــرة، التي تنعكس في المواثيق الأصليــة لعديد من الجهات التنظيمية، إلى فكرة الحاجة إلى العقوبات القوية لضمان الامتثال (إرليتش وبوســنر ١٩٧٤؛ انظر أيضًا ويلســون ١٩٨٤؛ سيجلر وموري ١٩٨٨). ويستعرض كيجان وشولتز (١٩٨٤: ٦٩-٧٠) هذا الرأي بالنسبة للشركات الخاصة على النحو التالي:

يظهر النموذج الأكثر انتشــارًا في الوقت الحالي من إجرام الشركات عندما تعد أي شركة عــلى أنها منظمة تفتقر إلى الحس الأخلاقي، ولا تســعى إلا إلى الربــح، وما يدفع تصرفاتها بالكامل هو الحســابات العقلانية للتكاليف والفرص. واســتنادًا إلى هذا الرأي الذي قدمه هوبز، ســينتهك رجال الأعــمال القانون، بدافع من معايير الســوق وضغوطها، ما لم تتخطَّ العقوبــات القانونيــة المتوقعة الأرباح الإضافية التي ســتحصل عليهــا الشركة بالتهرب من القانون[٦].

ولكن كما تنبّه لذلك معظم المســئولين التنظيميين منذ أمد، فإن تحقيق الامتثال أشــد تعقيدًا مما يشــتمل عليه نموذج المنفعة المتوقعــة[٧]. وفي أول الأمر، لا يفرق النموذج بين الأشــخاص والمنظمات، فبينما يمكن القول بأن الأشخاص يتمتعون بالدوافع، فلا ينطبق ذلك على الشركات؛ لأن سلوكها تحدده دوافع العاملين لديها. ويعيد ذلك إلى أذهاننا نوعين من التعقيدات في نموذج المنفعة المتوقع، التي ســبقت مناقشــتها في الفصل الثالث. أولهما هو أن الأشخاص لهم دوافع متنوعة؛ فمن غير المتوقع أن أعضاء الشركة سيكنون المشاعر نفسها تجاه ما عليها من التزامات قانونية؛ ويرجع جزء من ذلك إلى حدٍ ما إلى اختلاف مصالحهم، بينــما يرجع الجــزء الآخر إلى اختلاف قيمهم الشــخصية. أما النوع الثاني فهو مســتويات السلطة المتفاوتة التي يتمتع بها الأشخاص داخل الشركات، فما يفضله البعض، مثل مديري الإدارة العليا والرئيس التنفيذي على وجه الخصوص، أو أهم موظفيها، من المتوقع أن تكون لــه الغلبة على تفضيلات الموظفين بالمســتويات الدنيا للإدارة. عــلاوةً على ذلك، فالرئيس التنفيذي وكبار الموظفين التنفيذيين مسئولون أمام أعضاء مجلس إدارة الشركة ومساهميها، كما أنها تخضع للضرورات، وليســت التي تفرضها السوق فحسب، وإنما التي يمليها القانون أو الرأي العام إلى حدٍّ ما. ومن هنا تعتمد كيفية استجابة الشركة لأي أداة تنظيمية أو أكثر على التفاعل ما بين تلك العوامل المتعددة.

وهناك مشــكلة أخرى تهدد نموذج المنفعــة المتوقعة، وهي أن العقوبات يمكن أن تأتي، في النواحي الهامة، بنتائج عكســية، بوصفها أدوات للتنظيم. أولًا، وكما ناقشــنا في الفصل الثالث، فالمصلحة الشــخصية المادية ليست الدافع الوحيد لسلوكيات الناس - وليس جميع الموظفين التنفيذيين بالشركات تدفعهم الأرباح فحسب[٨]، ولكن على عكس الصورة النمطية

الهادفة للربح، يمنح العديد من مديري الشركات أهمية للمسـئوليات القانونية والأخلاقية، مع الإبقاء على اهتمامهم الأساسي بالعائد الاقتصادي[٩]. وعلى وجه الخصوص، ترى العديد من الجهات التنظيمية أن بعض الموظفين التنفيذيين بالشركات يبدون اهتمامًا تدعمه مبادئ إطاعـة القانون في حد ذاته (روبنـز ١٩٧٢؛ كيجان وشـولتز ١٩٨٤؛ جرابوكسي وبريثوايت ١٩٨٦؛ سـيجلر ومورفي ١٩٨٨؛ سـبارو ١٩٩٤). ومن ثم، بينما قد يكون من السـذاجة أن نقلل من أهمية الحسابات الاقتصادية بين المشروعات الخاضعة للتنظيم، سيكون كذلك من قلـة التمييـز أن نعجز عن رؤية أن للكثيرين منها اهتمامـات أخلاقية. وكما يحدد أيريس وبريثوايت (١٩٩٢: ١٩):

لن تمتثل بعض الشركات الفاعلة للقانون إلا حينما يكون ذلك من المعقول بالنسبة لهم على المستوى الاقتصادي، في حين لن تمتثل معظم الشركات الفاعلة للقانون في أغلب الوقت إلا لأنه قانون؛ فيما سـتمتثل جميع الشركات الفاعلة لالتزامات تتعارض مع القيم المتعلقة بالعقلانية الاقتصادية، ومراعاة القانون، ومسئولية الأعمال.

والمعضلـة التـي تواجههـا الجهـات التنظيمية هـي أن مديري الشركات المسـتعدون لاتبـاع القانـون، إذا ما رأوا أن طريقـة تطبيق التنظيم ظالمة أو صارمة، فسيشـعرون من ثـم بالامتعاض تجاه الجهة التنظيميـة أو القانون (بارداش وكيجان ١٩٨٢؛ بيرثوايت ١٩٨٥؛ جرابوسـكي ١٩٩٥ب). ويُظهر نموذج التفتيش على الأطعمة، الذي أشرنا إليه، أن هذا عادةً ما يحدث أثناء المواجهات التنظيمية، خاصةً حينما يختلف تفسـير مختلف فرق المفتشـين للقواعد وتطبيقها (ماسيني وفان وايك ٢٠٠٩) أو عند اتخاذ النُهج الصارمة (تود ٢٠٠٨).

أما السبب الثاني لعدم كفاية العقوبات فهو أنه قد تبين مدى صعوبة صياغة لوائح تأخذ في اعتبارها جميع الأنشطة الخاضعة للتنظيم (دايفر ١٩٨٠؛ بارداش وكيجان ١٩٨٢؛ كيجان ١٩٨٤؛ بيكوك ١٩٨٤؛ شـولتز ١٩٨٤؛ هود ١٩٨٦؛ بريير ١٩٩٣؛ جرابوسـكي ١٩٩٥ب). على سبيل المثال، ما يسري على أحد المطاعم قد لا يتوافق مع غيره، وما كان يسري على التقنية قبل عشر سنوات قد يبدو قديمًا اليوم[١٠]. ومن ثم، يتقيد أي تنظيم بعدم الإفراط في تكلفته أو عدالته أو مشروعيته على الأقل بالنسـبة لبعض الجهات الفاعلة التي يسري عليها. وفي تلك الحالات، سيتمكن الخاضعون للتنظيم من التوصل إلى طرق أخرى للوصول إلى النتائج

نفســها لصالح العامة، ولكن مع وقوع ضرر أقــل على شركاتهم. ولكن إذا ما أصرت الجهة التنظيميــة على تطبيق القانون نفســه على الجميع، بصرف النظر عــن ظروفهم الخاصة، فسيعتبرها الجميع على أنها فرض تعسفي.

ويعنــي هذان العاملان أن الإنفاذ الذي يســتهدف العقوبة من المحتمل أن يســفر على الأقل عن بعض الامتعاض من جانب الخاضعين للتنظيم، وقد ينتج عن بعض ذلك الامتعاض على الأقل بانخفاض الاســتعداد للامتثال الذي ســيتجلى في عدة أوجه، وعلى أقل تقدير فإنه يأخــذ شــكل الحد الأدنى من الامتثــال، أي بما يتفق مع نص القانــون وليس روحه (بارداش وكيجان ١٩٨٢: ١٠٧). وقد يكفي ذلك حينما يكون الســلوك المطلوب بسيطًا، في حين يكون أصعب حينما يســتدعي تفســير الالتزامــات المعقدة أو تكييفهــا[١١]. والأخطر من ذلك أن الامتثال الضعيف قد يأخذ شكل انقطاع التعاون وحجب المعلومات الضرورية، مما يزيد من صعوبة وتكلفة اضطلاع الجهة التنظيمية بأعمالها (دايفر ١٩٨٠؛ كيلمان ١٩٨١؛ ليون ١٩٨٦؛ ماكاي وبيرثوايت ١٩٩٤؛ جرابوســكي ١٩٩٥ب). والأشد خطورة أنه قد يترتب على ذلك نوع من المقاومة الجادة، ســواء من طريق المؤسسات الفردية أو جماعات الضغط في صناعاتهم؛ وذلك نتيجةً للتطبيق الصارم للآليات القانونية (بارداش وكيجان ١٩٨٢: ١١٢-١٦).

وتتفاقم هذه المشــكلة من خلال التعقيد التنظيمي نفســه الذي يحددها. وقد يسعى الخاضعون للتنظيم إلى استغلال عدم التحديد أو الغموض الذي يسمح به التعقيد، وعندئذ ســتضع الجهات ما تراه من القواعد بتفاصيل أكثر تشــددًا، وســتطبقها بمزيد من الصرامةً، ليجدها الخاضعون للتنظيم أكثر تعسفًا من الناحية الروتينية، وما إلى ذلك، ومن ثم الدخول في دوامة تنازلية من الشــك المتبادل المتزايد (دايفــر ١٩٨٠؛ بارداش وكيجان ١٩٨٢). ومن تبعات ذلك أن الجهة التنظيمية لابد أن تستخدم مزيدًا من موارد الإنفاذ لتلك الشركات.

وهكــذا، ربما تــأتي العقوبات بنتائج عكســية بوصفها أدوات تنظيميــة؛ لأنها تحد من الاســتعداد للامتثال، وإثارة عدم التعاون والمقاومة، مع زيــادة تكاليف التنظيم. ولكن في الوقــت ذاته لن تؤيد أي جهة تنظيمية واعيــة إزالة العقوبات من العملية التنظيمية. أما عن السبب في ذلك، كما أشير مسبقًا، هو أن بعض الخاضعين للتنظيم على الأقل من المتوقع أن يتصرفــوا بانتهازية، وأن يخالفوا القانون إذا أتيح لهم الإفلات من العقوبة. ولكن إذا ما

فعلوا ذلك، فسيصبح الآخرون الأكثر امتثالاً أقل ميلاً إلى الوفاء بالالتزامات؛ ويرجع جزء من هــذا إلى أنهم يصبحون أكثر وعيًا بمزايــا عدم الامتثال، في حين يرجع جزء من ذلك إلى أنهم يشعرون بأنهم «حمقى» لأنهم يمتثلون ولا يمتثل غيرهم. ويشار إلى الآثار المترتبة على ذلك بالنسبة للمنظمين لاحقًا في هذا الفصل.

تشجيع الامتثال الطوعي:

بمــا أن العقوبــات تمثل معضلة، فكيف يمكن للمنظمات الحكومية تشــجيع الخاضعين للتنظيم على الامتثال الطوعي؟ للإجابة عن هذا الســؤال نحتاج إلى دراســة ميل الخاضعين للتنظيم للامتثال، الذي، على نطاق واسع، له بعدان، وهما: الاستعداد والقدرة.

وتؤثــر مجموعة من العوامل في اســتعداد الخاضعين للتنظيم للامتثــال (بارداش وكيجان ١٩٨٢؛ كيجان وشــولتز ١٩٨٤؛ روث وآخرون ١٩٨٩؛ آيريس وبريثوايت ١٩٩٢)، والذي يتحكم الميل القائم مسبقًا لدى الخاضعين للتنظيم بجزء منه، وهذا ينبع بدوره من قيمهم الاجتماعية والأخلاقيــة إضافــةً إلى مصلحتهم الشــخصية المتصورة. ومــع ذلك، فما تقدمــه لهم الجهة التنظيمية في سبيل التأثير على ميولهم لزيادة الامتثال يتحكم كذلك في جزء آخر من الاستعداد للامتثال. وهذا لا يشمل المحفزات المادية فحسب، مثل تبسيط أو تسريع وتيرة استجابة الجهة لاحتياجــات الخاضعين للتنظيم، ومن ثم توفير الوقت عند تقديم المنفعة المادية (ســليمرود ١٩٨٩) أو وضع حدود للعقوبة في حالة عدم امتثال في المســتقبل (باركر ٢٠٠٠)، إنما تشــتمل كذلك على بعض الحوافز الأقل مادية، التي سبقت الإشارة إليها في الفصل الثالث.

ومن ثــم، فإبداء الاحترام لخصوصية الخاضعين للتنظيم وكفاءاتهم يتناغم مع دوافعهم الداخلية للاســتقلالية أو احترام الذات، هذا على غرار تقديم المعلومات أو المشورة (ديسي ١٩٧٥). وتناشــد الجهــات الانتماء الاجتماعي مــن خلال إظهار تعاطفهــا مع احتياجات الخاضعين للتنظيم (ســيالديني ١٩٨٩؛ جرابوســكي ١٩٩٥ب). وربما تبدو لبعض الخاضعين للتنظيــم فكرة أن يصبحوا «قادة للامتثال» - على ســبيل المثــال، من خلال زيادة الحد من الانبعاثات - من أســباب بناء السمعة (باركر ٢٠٠٠)[١٢]. وعلى عكس ذلك، تعلن المنظمات الحكومية عمن لا يمتثلون وتذمهم، وهذا هو الحال بالنسبة للمطاعم، مثلاً، بهدف تحديد من يخالفون قواعد سلامة الغذاء[١٣].

وأخــيراً، تؤثر الاهتمامات المعيارية للأشــخاص في ميلهم للامتثــال. وقد ذهب إتزيوني (٢٠٠٨) إلى الافتراض بأن «المجتمع الصالح» سيســعى إلى الاستعانة بالإقناع الأخلاقي، بدلاً من القوة لإدارة التوتر بين الأفراد (وحقوقهم) والمصلحة العامة (والمسئوليات الاجتماعية). ولكن الصورة الأبسط في هذا الإطار هي أن التطبيق العادل للقواعد يناشد التزام الأشخاص بعدالة الإجراءات (فيس وبريثوايت ١٩٨٣؛ هوكينز ١٩٨٤؛ كيجان وشولتز ١٩٨٤؛ سيالديني ١٩٨٩؛ تايلر ١٩٩٠)؛ مما يؤدي بالأشــخاص إلى احترام القوانين التي تضرهم مخالفتها بصفة شــخصية إذا ما شــعروا بالعدالة في تطبيقهــا (تايلر ١٩٩٠: ٢٥)، وكذلــك في الحالات التي يبــدون فيها التزامًا أخلاقيًا تجاه أهدافهم (جراســميك وجريــن ١٩٨٠؛ تايتل ١٩٨٠؛ كليبر وناجين ١٩٨٩: ١٤٤؛ شولتز ١٩٩٤). وعلى عكس ذلك، ليس من المتوقع أن يظهر الأشخاص ميلاً إيجابيًا تجاه الامتثال الطوعي، إذا ما شــعروا أن القوانين تتسم بالظلم والتعسف، وقد ظهــر ذلك في تفــاوت تطبيق قواعد التفتيش على الأغذية في هولندا (ماســيني وفان وايك ٢٠٠٩). أما في حالة بط بكين، على ســبيل المثال، فقد اعتاد أصحاب المطاعم الســؤال عن فريق التفتيش الذي كان ينتمي إليه المفتشون؛ لأنهم كانوا على علم بتفاوت القوانين، وربما تعسفها، مما أسفر عن عداء كبير.

والسؤال الهام في هذا الشأن هو: كيف لتلك العروض التي تقدمها الجهة التنظيمية أن تعــزز من الامتثال الطوعي؟ من بــين طرق فهم ذلك نظرية التبادل الاجتماعي، كما نوقش في هذا الكتاب من قبل، حيث يشــكل كل عرض تقدمه الجهة هدية تمثل قيمة للخاضعين للتنظيم - وليس بالضرورة أن تكون شــيئًا ملموسًــا بقيمة يمكن حســابها، ولكن في العادة تكون الهدية أوســع نطاقًا في طبيعتها وتتناغم مع الدوافع المعيارية والاجتماعية والداخلية للخاضعين للتنظيم. وكما ينطبق على دوامة الثقة المشــار إليها في الفصل الخامس، عندما تســفر تلك العروض عن ميل إيجابي يبديــه الخاضعون للتنظيم، ففي العادة (وليس دائمًا) تحث على التبادلية، في صورة سلوك الامتثال[١٤].

أمــا العامــل الآخر المؤثر في ميــل الخاضعين للتنظيم للامتثال فهــو قدرتهم، فليس من المتوقع حــدوث امتثال، إذا كانت الالتزامات ذاتها من الصعــب التعامل معها، وذلك على ســبيل المثال إذا كانت غير مناســبة، أو معقدة، أو يتعذر الوصول إليها. وفي حالة التفتيش على ســلامة الغذاء في هولندا، شــكلت اختلافات اللغة عائقًا أمــام تطبيق اللوائح بفاعلية

(ماسيني وفان وايك ٢٠٠٩). ومن بين أمثلة ذلك أن أحد أصحاب المطاعم في الصين قد اعتقد بأنه قد تلقى غرامة على درجة حرارة زيت الطهي، في حين كانت الغرامة تتعلق بوجود سموم في الزيت، وقد فشلت المناقشات المطولة ما بين صاحب المطعم والمفتش في تسوية ذلك[١٥]. وفي مثل تلك المواقف، تحتاج السلطات إلى تبسيط المتطلبات أو تسهيل الوصول إليها، أو بدلاً من ذلك يمكنها تعزيز قدرات الخاضعين للتنظيم على المشاركة، من خلال بعض الوسائل، من بينها المعلومات أو التدريب (آلم وآخرون ١٩٩٢أ؛ هاتر ١٩٩٧: ٢٠٧-٩؛ بريثوايت ٢٠٠٣)، أو تقديم مواد بلغات متعددة، أو تعيين موظفين متعددي اللغات.

مشكلة التمرد:

يواجه نموذج التبادل الاجتماعي المشار إليه أعلاه مشكلة أساسية، وهي أن نظريته القائمة على السلوك والدوافع البشرية لا تنطبق على الخاضعين للتنظيم كافة. ففي أي مجموعة من الخاضعين للتنظيم، ستتنوع «التصرفات التي تنم عن الامتثال» (بريثوايت ١٩٩٥). وقد تعود هذه الفكرة في أصلها إلى تشيستر بويلز رئيس مكتب إدارة الأسعار الأمريكي أثناء الحرب العالمية الثانية حينما ذكر أن (٢٠٪) من السكان سيمتثلون تلقائيًا لأي تنظيم، في حين سيحاول (٥٪) التهرب منه، أما النسبة المتبقية، (٧٥٪)، فهي ستمتثل إذا ضبطت نسبة (٥٪) بالمائة المتمردة وعوقبوا (هود ١٩٨٦: ٥٦). وقد قدم كيجان وشولتز (١٩٨٤) نظرية في هذا الشأن بالاعتماد على المقابلات مع القائمين على التنظيم في مختلف الجهات بهدف تحديد ثلاثة أنواع من الشركات الخاضعة للتنظيم: القائمون على الحسابات غير الأخلاقية، وهم من لا يتبعون القانون حينما يحسبون الربح الناتج عن ذلك؛ المواطنون السياسيون، وهم عادةً ما يتبعون القانون؛ وأخيرًا المنظمات غير المؤهلة، وهم من يميلون لاتباع القانون، ولكنهم عرضة لمواطن ضعف في الكفاءة قد تؤدي إلى عجزهم عن الامتثال للقانون. وبالاعتماد على هذه الدراسة في تحليل أداء الجهات المنظمة لدور الرعاية ومديريها، استنتج بريثوايت وآخرون على سبيل التجربة أربعة أنواع من «تصرفات الامتثال»: **المقاومة:** حيث ينظر إلى الجهات التنظيمية على أنها مشكلة تستوجب مقاومة تدخلها؛ **الانفصال:** وهو يشتمل على عدم الثقة بالحكومة والاعتقاد بأنه «ليس خطأنا أن

كل شيء ليــس صحيحًا»؛ **التكيف:** وهي حالة من التعاون بحيث يتحمل المالك مســئولية التنفيذ: **فرض السيطرة:** وهي حالة من التعاون التام يؤيد فيها الخاضعون للتنظيم الجهات التنظيمية (١٩٩٤: ٣٧٩-٨٠)؛ انظر أيضًا بريثوايت ٢٠٠٣).

وباختصــار، من المحتمل أن تبــدي أي فئة من الخاضعين للتنظيــم نطاقًا من تصرفات الامتثــال بــدءاً من الامتثــال التام إلى عــدم الامتثال بالمــرة[١٦]، ولذلك عواقــب هامة على الإستراتيجية التنظيمية.

عند أحد النقيضين، ســتكون هناك دائمًا نسبة من الخاضعين للتنظيم الممتثلين طواعيةً الذيــن تدفعهم، إلى درجــة ما، القيمة المعيارية والاجتماعيــة والداخلية، والميالين إلى اتباع القانــون من حيــث المبدأ. أما عدم الامتثال فيرجع إلى صعوبته أو إلى فقدانهم القدرة على الامتثال. وتكمن المشكلة في أنه في حالة فرض الالتزامات القانونية بطريقة تعامل الجميع على أنهم متمردون، فستشــعر تلك الفئة بأن جهودهم الموجهــة «لفعل الشيء الصحيح» لا تلقى الاحترام؛ ونتيجةً لذلك يشــعرون بالعداء، ويتخذون تجاه القانون والمســئولين عن تنفيــذه نظرة أشــد اســتهجانًا، ومن ثم قد يصبحــون أقل ميلًا للامتثــال. وقد عامل أحد الفرق في حالة التفتيش على الطعام الهولندي أصحاب الشركات بتلك الطريقة السلبية منذ البداية، ونتيجةً لذلك، أصبحوا أقل طواعيةً في الامتثال (ماسيني وفان وايك ٢٠٠٩).

وعــلى النقيض الآخر، يوجد غير الممتثلين الانتهازيــون ممن يتجنبون الوفاء بالتزاماتهم كلــما أتيحــت لهم الفرصــة. ولا يمتثل هؤلاء إلا حينما يشــعرون بأنه مــن الممكن ضبط مخالفاتهم، ويحسبون أن العقوبات المحتملة تفوق ما قد يجنونه من عدم الامتثال. وإذا ما تجاهلت الجهة العقوبات وتطبيق القانون، وآثرت مناشدة الدوافع الداخلية أو الاجتماعية، أو الصريحة، فســيعرضها ذلك لخطر اســتغلال النظام «الأكثر ليونة» من جانب المتمردين بعدم الامتثال.

ومــا بين هذين النقيضين هنــاك مجموعة من التصرفات المختلطــة، والتي تميل إلى أن تخضع إلى تأثيرات الجهات التنظيمية. على ســبيل المثال، ســيكون البعض على اســتعداد للامتثال، شريطةً أن يشــعروا بعدالــة النظام، أي كيف يعاملون مقارنــةً بالآخرين. ويعد جــزء مــن ذلك من مهام كيفيــة التعامل معهم بصفة شــخصية - درجة الاحــترام وعدالة

الإجراءات التي يشـــهدونها بوصفهم أفــرادًا. ولكن من الهام أيضًـــا نظرتهم لعدم خضوع المخالفة الانتهازية للقواعد للعقاب، ومن ثم شعورهم بالضرر مقارنةً بغيرهم.

ومن ثــم، تعد المعضلة التي تواجههــا الجهات التنظيمية أن اللجــوء الزائد للعقوبات وقــوة القانــون يميل إلى الحد مــن الامتثال الطوعي والامتثال في حــالات الطوارئ، في حين يتسبب الاعتماد على مناشدة الدوافع المعيارية والاجتماعية والداخلية في زيادة حالات عدم الامتثال (مع تركيز أقل على تطبيق العقوبات). ويعني تحسين الامتثال التعامل مع الشرائح المختلفــة للخاضعــين للتنظيم بطرق مختلفــة، وإن كان من الصعب التعرّف مســبقًا على الشرائح التي ســتمتثل والتي لن تمتثل. وعلاوةً على ذلك، فالتعامل معهم بصورة مختلفة مشــكوك فيه قانونًا، لأن القانون لابد أن يكون محايدًا. إذًا، فكيف يمكن في هذا الســياق الجمع ما بين العقوبة والإقناع بفعالية؟ (بريثوايت ١٩٨٥).

الجمع بين العقوبة والإقناع: التنظيم المتجاوب:

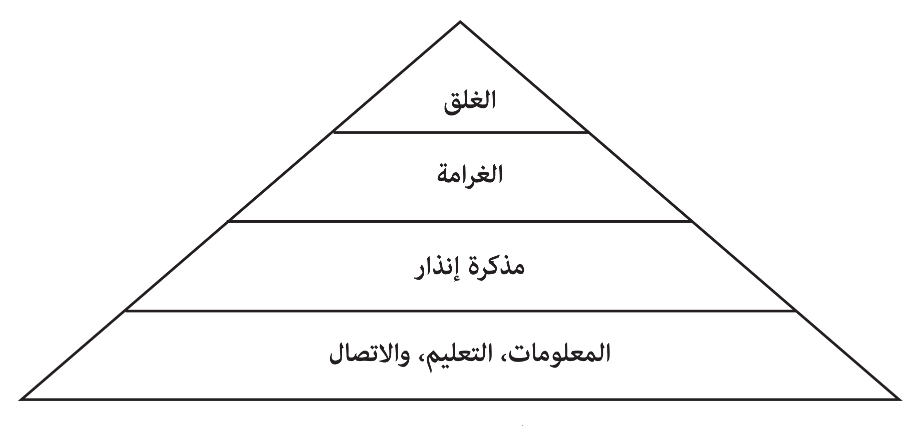
يعــد التنظيم المتجــاوب نهجًا يتيح للجهات التنظيمية اســتغلال مزيج من الأســاليب (آيريس وبريثوايت ١٩٩٢) اســتنادًا إلى إســتراتيجيات «العين بالعين» (أكســيلرود ١٩٨٤). وقد تبنى شولتز (١٩٨٤: ٣٩٣) تلك الإستراتيجيات لتشمل عمل الجهة التنظيمية:

> تتمثــل مهمة الجهة التنظيمية في تحديد المســتوى الأدنى من الامتثال، وتطبيق إجراءات التنفيذ التعاونية الأقل صرامة ضد أي شركة أوفت بالحد الأدنى للامتثــال في الفترة الســابقة. وتطبق إجراءات الردع الأشــد صرامة ضــد الشركات التي لا تفي بالحد الأدنى من مســتويات الامتثال في الجولة السابقة.

وتتخذ هذه الإســتراتيجية في سياق التنظيم المتجاوب شكل تسلسل هرمي من الأدوات التنظيميــة المدعومــة باحتمالية فرض عقوبات صارمة، بحيث تنقســم الشركات بحســب طريقــة اســتجابتها لمعاملة الجهة التنظيمية. ويلاحظ هــذا النهج أن الأمر لا يتوقف على أن «قطاعات» المجتمع الخاضع للتنظيم لها أســس تحفيزية مختلفة، لأن الأفراد الخاضعين للتنظيم غالبًا ما تتعدد دوافعهم (آيريس وبريثوايت ١٩٩٢؛ نيلسن وباركر ٢٠٠٩). ويتضح

التسلسل الهرمي في نموذج سلامة الغذاء الهولندي في الشكل (٧-١). وتشير المساحة النسبية في الشــكل لكل إجراء الوزن النســبي الذي ينبغي أن تمنحها إياه الجهة التنظيمية (آيريس وبريثوايت ١٩٩٢: ٣٥).

الشكل (٧-١): التسلسل الهرمي لخيارات التنفيذ التنظيمية في مجال سلامة الغذاء بهولندا



المصدر: مقتبس من آيريس وبريثوايت ١٩٩٢؛ استنادًا إلى ماسيني وفان وايك ٢٠٠٩.

وتحديــدًا، يتوجه النهج المبدئي للســلطة إلى المســاعدة، وتطبيــق المعلومات، والإقناع، والتعليم، والمعاملة العادلة تجاه جميع الخاضعين للتنظيم، ويســتمر التعاون مع الشركات التي تســتجيب لذلــك على نحو جيد. أما بالنســبة لمن يحاولون الاســتغلال بعد الامتثال لالتزاماتهم، فتنتقل الســلطة إلى نهج أشــد توجيهًا، وهو إصدار الإنذارات. وإذا ما امتثل الخاضعون للتنظيم نتيجةً لذلك، تعود الســلطة إلى المعلومات والإقناع، أما إذا ما اســتمروا في مخالفة القواعد، فينتقل المفتش إلى عقوبة أشد صرامة تتمثل في فرض غرامة. وفي حالة الاســتمرار في عدم الامتثال، فالمراقــب مخول لإغلاق الشركة مؤقتًا لحين معالجة المشــكلة (ماسيني وفان وايك ٢٠٠٩: ٣١).

ويعني ذلك أن الجهة تطبق إستراتيجيات مختلفة باختلاف الخاضعين للتنظيم، بأن تعد الجهات الفاعلــة الممتثلة من المواطنين الصالحين، وأن تعد غير الممتثلين من المجرمين ومن ثــم تطبق عليهم العقوبات[١٧]. ومن الممكــن أن ينجح منطق «العين بالعين» دون معرفة

مسبقة بمن هو ممتثل وغير الممتثل. ومن ثم، فالشركات غير الممتثلة تجبر على نفسها المعاملة الصارمة. ويتسق ذلك أيضًا مع التطبيق النزيه للقانون، بما أن المعاملة تختلف باختلاف الفئات، استنادًا إلى درجة امتثالها عقب الواقعة[١٨].

وكي لا نعتقد بأن هذا النهج ينطبق على الشركات الخاصة وحدها، فمن الضروري أن ندرك أن تلك الأفكار طبقت على مجموعة واسعة من مجالات السياسات الاجتماعية أيضًا، بما في ذلك رعاية الأطفال (آدمز وتشاندلر ٢٠٠٤). ويقع التصعيد أعلى طبقات التسلسل الهرمي للاستجابة لعدم الامتثال، وقد تبدأ النُهج بالعمل المشترك والمتعاون مع الأسر المعرضة للخطر لضمان سلامة الأطفال من خلال التعليم والاتصالات، ثم تطوير اتفاقيات الأسرة، وقد يتصعد الأمر إلى انتزاع الأطفال أو إنهاء حقوق الوالدين - بل قد يتصعد، مع اختلاف الأمر بالطبع، إلى فرض الغرامات والحظر على المنتجات[١٩].

وجهات النظر البديلة:

أفرز التنظيم المتجاوب كمًا كبيرًا من المؤلفات، يسعى بعضها إلى تطوير المفهوم. وتتضمن الأمثلة: «التنظيم الذكي Smart Regulation» (جاننجهام وجرابوسكي ١٩٩٨) الذي يركز على تفاعل مختلف الأدوات، و«التنظيم المتجاوب بالفعلReally Responsive Regulation» (بالدوين وبلاك ٢٠٠٨) الذي لا ينظر إلى التفاعل ما بين أدوات التنفيذ وأصحاب المصالح الخارجيين فحسب، ولكن أيضًا للديناميكيات الداخلية لمختلف الجهات. وقد اعترف أيريس وبريثوايت بأوجه القصور المحتملة في التنظيم المتجاوب في تحذيرهما، على سبيل المثال، خطر «فرض السيطرة التنظيمية»، أو حتى الفساد في حالات يتمتع فيها المفتشون بالكثير من حرية التصرف، وكذلك التفاعل الوثيق المستمر مع بعض الخاضعين للتنظيم (١٩٩٢: ٥٧-٦٠).

رغم التطبيق الواسع لنموذج التنظيم المتجاوب من جانب الجهات التنظيمية العملية الواسع (أو ربما بسببه)، فقد أثار النموذج انتقادًا موسعًا من بعض العلماء (للمسح، انظر فريبرج ٢٠١٠). وتتعلق بعض تلك الانتقادات بما أطلق عليه بالدوين وبلاك مسائل «السياسات». ومن تلك الانتقادات أن «في بعض الحالات قد لا يكون الصعود التدريجي

للهرم مناسـبًا؛ على سبيل المثال، عند السيطرة على المخاطر الكارثية المحتملة» (٢٠٠٨: ٦٢). ويركـز انتقاد آخر على الصعوبة النسـبية تحـرك الجهة التنظيمية لأسـفل الهرم بدلاً من الصعود؛ لأن العقوبات المطبقة يمكن، كما رأينا، أن تفسد العلاقة ما بين الجهات التنظيمية والخاضعين للتنظيم. علاوةً على ذلك، فرغم أن لكل من درجات الهرم معاييرها الخاصة، قد لا يتفق ذلك مع حجم الأخطاء التي يرتكبها الخاضعون للتنظيم في بعض الحالات المحددة. إضافةً إلى ذلك، رغم أن التنظيم المتجاوب قد يعمل جيدًا في العلاقات الثنائية بين الجهات التنظيمية والخاضعين للتنظيم، فقد يصعب الاتصال في النظم الأشد تعقيدًا.

وترتبط الانتقـادات الأخرى بالأمور العملية، ومن الانتقـادات الهامة التي لوحظت في حالـة هيئة سـلامة الغذاء بهولندا أن موظفـي الجهة التنظيمية قد يفتقـرون إلى المرونة المطلوبة؛ ارتباطهم بنهج معين للامتثال بحكم الثقافات، أو الهياكل، أو الممارسات، أو الموارد التنظيميـة. ومن الانتقادات الموجهة أيضًا أن الجهة قد لا تتمتع بالدعم المطلوب في البيئة العمليـة، أو القضائية، أو السياسـية، أضف إلى ذلك أن في بعـض الصناعات «قد لا تتكرر التفاعـلات ما بين الجهـات التنظيمية والخاضعين للتنظيم بما يكفي لتفعيل الإسـتراتيجية الهرمية» (فريبرج ٢٠١٠).

وبصـورة أكثر عموميةً، فحقيقة أن التنظيم يشـتمل على ممارسـة القانـون يعنى أن مسـائل، مثل العدالة والاتساق، تبرز فعاليتها. ويعني مصطلح «التجاوب» في حد ذاته أن القانـون يعمـل إلى درجة ما لخدمة بعض الغايات، بدلاً مـن أن يكون «مهيبًا في نزاهته». وكما أوضحنا مسـبقًا، يمكن للتنظيم المتجاوب أن يرد على ذلك الاتهام، ولكنه يثير قلقًا أقل ما بين الملتزمين بالنواحي الشكلية للقانون.

متى تكون مشاركات الخاضعين للتنظيم نافعة؟

يتكون السؤال عن التوقيت المنطقي، لكي تسعى إحدى الجهات الحكومية إلى الاستعانة بالخاضعـين للتنظيم للإسـهام في أهدفها، من شـقين: الشـق الأول، هـو النظر إلى منطق السياسـة العامة وراء تدخل الحكومة، مثل إخفاق السـوق أو العدالـة، فيتناول التوقيت المناسـب لتنظم الجهة نشـاطًا بدلاً من تطبيق بعض الأدوات الأخرى للحكومة، مثل إجراء

ذلك النشــاط بنفسها، أو إســناده إلى أحد المتعاقدين؟ يعد هذا السؤال أساسيًا في تحليل السياســات وتناولته العديد من المؤلفات التمهيدية في مجال السياســة العامة (انظر، على سبيل المثال، ســتوكي وزيكهوسر ١٩٧٤؛ بارسونز ١٩٩٥؛ بارداش ٢٠٠٠؛ فيمر وفيننج ٢٠٠٤؛ ســكوت وبيهلر ٢٠١٠). ويكفي القــول هنا بأن التنظيم هو الأداة الأنســب حينما يكون النشــاط الخاضع للتنظيم من الأنشطة الثانوية للنشــاط الأساسي للخاضع للتنظيم، أو من المنتجــات الثانوية المتعلقة به. على ســبيل المثال، تحصل جهــات حماية البيئة على أفضل خدمــة من خلال تنظيم الانبعاثــات الملوثة من مصانع البتروكيماويات، بدلاً من تشــغيل المصانع نفسها.

أما الســؤال الثاني يتناول: التوقيت المناسب لكي تســعى الهيئة من أجل التشجيع على الالتــزام الطوعي من جانب الخاضعين للتنظيم (وضمنًا، متى ينبغي لها ألا تفعل ذلك بدلاً مــن أن تعتمد على الإكراه للتشــجيع عــلى الامتثال)؟ وقد نوقش جانــب من المنطق ذي العلاقة في هذا الفصل بالفعل. ويغني الامتثال الطوعي عن اســتخدم الإكراه، أو على الأقل يخفــف من التكاليف المصاحبة له، كما يحســن من جودة تعــاون الخاضعين للتنظيم مع أهــداف الجهة[٢٠]. ومع ذلك، فالامتثال الطوعي لابد أن تصاحبه أنواع أخرى من التكاليف التــي تحتــاج إلى موازنتها مع المنافع. وبالنســبة للفئات المبينة في الفصــل الثاني، فالجهة التنظيميــة لا تشــتري الامتثال في صورة وحدات من الخاضعــين للتنظيم، ومن ثم لا يوجد سعر شراء يجب أخذه في الاعتبار. ومع ذلك، فالفئات الأخرى من التكلفة ذات صلة وثيقة: تكاليف العلاقة والتكاليف الإستراتيجية.

وتعــد تكاليف العلاقــة التي ترتبط بالامتثــال الطوعي تلك التي تتحملهــا الجهة لقاء تشــجيع الخاضعين للتنظيم عــلى الامتثال لما عليهم من التزامــات. وهناك عاملان هامان فيما يتعلق بالمتطوعين والعملاء، أولهما هو التشــجيع على زيادة الاســتعداد للامتثال، أما العامل الثاني فهو تعزيز القدرة على الامتثال. وكما أشرنا مسبقًا في هذا الفصل، فإن ما يعزز الامتثال الطوعي في الأســاس هــو المحفزات الإيجابية التي تعزز من حســن النية والالتزام لدى الخاضعين للتنظيم، والعوامل المســاعدة التي تســهل الامتثال. وتعد النقطة الأساسية هنا أن المحفزات والعوامل المســاعدة يمكــن أن تصحبها بعض التكاليف بصفة عامة. على

ســبيل المثال، قد يترتــب على العمليات العادلة نشر المعلومات بشــأن الحقوق، أو تحديد إجراءات المناشدة للامتثال وتفعيلها. وقد تتطلب مساعدة الخاضعين للتنظيم تعيين مزيد من الموظفين بنوافذ الخدمة أو في مراكز الاتصال، أو توفير مترجمين ومواد بمختلف اللغات. وعنــد اتخاذ القرار بشــأن زيادة التركيز على تشــجيع الامتثال الطوعي، يلــزم مقارنة تلك التكاليف مقابل المنافع (مثل خفض تكاليف الإكراه، أو الامتثال المدروس).

وإلى جانب تكاليف العلاقة، هناك التكاليف الإستراتيجية التي تؤثر في مستقبل المنظمة أو وضعهــا الإســتراتيجي. ومن العوامل الأساســية في هــذه الحالة التأثير عــلى الكفاءات الأساسية والذي ينطبق على وجه الخصوص على النُهج التي تقع على جانب التنظيم الذاتي في التسلســل. وببســاطة، إذا جردت الجهة التنظيمية نفســها من الخبرة في نطاق دورها التنظيمي المحدد، فســتجد من الصعوبة أن تســتكمل أي أدوار تتسم بمزيد من الصعوبة، إذا مــا لزم الأمر - مثل حالات المخالفات الفاضحة للقواعد في أحد الصناعات، مما يشــجع على توجيه دعوات قوية من العامة للجهة التنظيمية تطالبها بالتدخل. وقد أدت مختلف الحــالات، بدءًا من تنظيم المنتجــات المالية، أو عدم توفرها، في الفترة التي ســبقت الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨، إلى المحاصيل المعدلة وراثيًا، وحتى بيع اللحوم الفاسدة، إلى تحمل تكاليف كبيرة لخســارة القــدرات والكفاءات التنظيمية (براتســبيز ٢٠٠٣؛ أفجوليز ٢٠٠٩؛ كــروتي ٢٠٠٩؛ جودمــان ٢٠٠٩؛ لودج وآخرون ٢٠١٠). ويرجع ذلــك في بعض الحالات إلى تعقيد المنتج/الخدمة، حيث تفتقر الجهات التنظيمية إلى الخبرة الفنية اللازمة من أجل فهم «الأمر» الخاضع للتنظيم (مثل المشــتقات، أو البتروكيماويات، أو الأدوية، أو البذور المعدلة وراثيًــا)، وفي حالات أخرى يرجع ذلك إلى الافتقــار إلى الكفاءات/الموارد لمتابعة الامتثال في بيئة تتمتع بقدر أعلى من «التنظيم الذاتي»[٢١]. وتتسم تبعات ذلك بأنها مستعصية، وهذا مــا حدث عندما بيعت محاصيــل معدلة وراثيًا غير مصرح بها للاســتهلاك الآدمي بإحدى سلاســل بيع الأغذية في الولايات المتحدة، فيما يعرف بأزمة ذرة ســتارلينك، حيث «تمكنت شركة واحدة بمحصول واحد معدل وراثيًا من تلويث أطعمة لملايين الأسر، ووصلت بالسوق الدولية للســلع إلى طريق مســدود» (براتســبيز ٢٠٠٣: ٥٩٥). أما في حالــة الأزمة المالية العالميــة في نهاية العقد الأول من الألفية الجديدة، ومع انهيار الاقتصاديات، كان الســؤال المتكرر المدوي «أين الجهات التنظيمية؟».

ومــع ذلك، قد يكــون الأمر الأهم هو تأثــير التركيز على الامتثال الطوعي على ســمعة المنظمة ومكانتها السياســية، ويشــتمل ذلك على بعض العوامل التعويضية. وعلى الجانب الآخر، قد يسفر التركيز الزائد على الامتثال الطوعي عن اكتساب الجهة سمعة بأنها ضعيفة الشــأن، مما قد يشــجع الجهات الفاعلة في الصناعــات على تجاهلها. ونتيجــةً لذلك، قد يفقد المواطنون أصحاب الشــكاوى المشروعة بشأن تصرف إحدى الشركات الأمل في محاولة الســعي لاتخاذ الإجراء المناســب حيالها؛ فاســتعدادهم لتقديم المعلومات لمساعدة الجهة التنظيمية في أعمالها ســيتضاءل، وذلك يأتي على حساب فعالية الجهة. والأسوأ من ذلك أن الجهة قد تكتســب سمعة بالفساد، سواء اســتحقت ذلك أم لا، مما يضعف من معنويات المواطنين القادرين على مساعدتها.

ومــن ناحيــة أخرى، قد يعزز المســتوى المعقول من التركيز عــلى الامتثال الطوعي من ســمعة اعتدال الجهة أو تركيزها على المواطن، مما يضاعف من رأســمالها الســياسي لدى الحكومة الحالية، وكذلك يسهم في رفع مستوى ثقة المواطنين في الحكومة بصفة عامة.

الخلاصة:

يســهم الخاضعــون للتنظيــم في تحقيق الأهداف العامة ببســاطة من خــلال الامتثال للالتزامــات التي يخضعون لها في ظل القانون، وقد تزيد ما يقدمونه من إســهامات إذا ما كان ذلك طوعيًا. ويشــكل الحصول على ذلك الامتثال الطوعي تحديًا كبيرًا أمام الســلطات التنظيمية، وبالطبــع أمام الجهات الأخرى التي تفرض الالتزامات باعتبارها جزءاً من مهمة تقديم الخدمات. وتشــير النظرية والممارسات الجديدة إلى أن منح المساعدة والمعلومات، واســتنهاض مختلف القيــم الاجتماعية والمعيارية لدى المواطنين من العوامل الأساســية في تحقيــق الامتثال. ومع ذلك، فقد تعترض نســبة (محدودة عادةً) مــن الخاضعين للتنظيم الإستراتيجيات التي تتضمن تلك المناشدات الإيجابية بالسلوك الانتهازي الذي قد ينتهجونه. وقد أصبح «التنظيم المتجاوب» من الأدوات الشائعة الاستخدام في التعامل مع تلك المعضلة، إذ يجمع بين العقاب والإقناع بطريقة تتناســب مع الســياق المحدد. وسيكشف المستقبل عما إذا كانت المنافع العملية لهذه النُهج تفوق مخاطر الحوكمة المصاحبة لها.

الفصل الثامن
العملاء بوصفهم مشاركين في الإنتاج(*)

تتأثر قدرة الأطفال على التكيف وعلى النجاح في المدرسة ولاحقًا في حياتهم بنشأتهم في الأعوام الأربعة الأولى من خلال العديد من العوامل، بما في ذلك نظامهم الغذائي (الذي يؤثر في إصابتهم بالبدانة)، وما يتلقونه من تعلم وعاطفة من والديهم، وهي عوامل تتأثر جميعها بدورها بالظروف الاجتماعية والاقتصادية للأسرة. وببساطة، يحقق الأطفال الذين يعانون الفقر نتائج أسوأ فيما يتعلق بتلك العوامل وغيرها، والذي يصبح بذلك من بواعث الضرر؛ فهؤلاء الأطفال «قد يعانون ضعف الأداء في المدرسة، ويواجهون مشكلات مع الأقران ومصادر السلطة عليهم (أي الوالدين والمعلمين)، ويعانون نقصان فرصهم في الحياة (على سبيل المثال، التسرب من التعليم، والبطالة، وقصر أعمارهم) (وزارة التعليم ٢٠١٠).

وقد تقدمت حكومة حزب العمال في المملكة المتحدة بمبادرة «بالطبع ابدأ Sure Start» بهدف تحسين مسارات التنمية لدى الأطفال الذين يواجهون خطر نقص التنمية[1]. وكانت البرامج المحلية للمبادرة من العوامل المهمة التي وجهت إلى المناطق العالية الحرمان، واشتملت على جميع السياسات ذات الصلة: التعليم المبكر، ورعاية الأطفال، والصحة، والدعم الأسري بطرق تتناسب مع الظروف المحلية. وقد أقيم أحد تلك البرامج في مدينة جيتشيد الصناعية بشمال إنجلترا في ٢٠٠١ (بوفيرد ٢٠٠٧).

وكسائر برامج المبادرة، تضمن برنامجها في جيتشيد نوعاً من الشراكة التي ضمت الحكومة والمهنيين وجهات القطاع التطوعي، وهذا بخلاف المشروعات التعاونية التي تطرقنا إليها في الفصلين الخامس والتاسع. ومع ذلك، فقد تضمنت المبادرة نوعًا آخر من الشركاء، فيما يتعلق بهذا الفصل على وجه الخصوص، وهم الوالدان. وما يميز دور الوالدين هو أنهم عملاء للمبادرة إضافةً إلى أطفالهم، وفي الوقت ذاته هم من المنتجين المشاركين في المبادرة. على سبيل المثال، تدربت نحو خمسين من الأمهات في جيتشيد على تقديم المشورة بشأن الرضاعة الطبيعية، وهي من الجوانب الهامة في البرنامج. وكان دورهن يتمثل في إجراء الاتصال

* جزء من هذا الفصل مقتبس من ألفورد (٢٠١١).

المبدئي من خلال زيارة جميع الأمهات الجديدات في أقسام الولادة بالمستشفيات، وقد امتد ذلك الدور إلى زيارات الأمهات الجديدات بعد عشرين أسبوعًا، وجماعات دعم الأمهات مرة شهريًا. وقد كان لذلك النشاط المشترك نتائج قيمة، كما يشير بوفيرد (٢٠٠٧: ٨٥٢):

تعد الميزة الأعظم لذلك النهج القائم على دعم الأقران أن الأمهات الجديدات تبدين استعدادًا أكبر للتحدث مع الأمهات الأخريات اللاتي تعانين مشكلات مشابهة، بدلاً من القابلات المحترفات أو الزائرات الصحيات. وقد أسهمت تلك الزيارات المنتظمة في مرحلة مبكرة بعد الولادة في إقناع الأمهات بالاستعانة بالخدمات المحلية الموجهة للطفل، مما أثمر عن معدل أعلى للقبول.

وللوهلة الأولى، يبدو دور العملاء مناسبًا بالكاد لفئة مزودي الخدمات الخارجيين. فبينما يعمل متعاقدو القطاع الخاص والمنظمات غير الهادفة للربح والمتطوعون والجهات الحكومية الأخرى في دور الموردين لإحدى منظمات القطاع العام أو إحدى الشراكات، فالعملاء هم الأقرب إلى المستهلكين الذين يتلقون الخدمة منها. ومن ثم، فمن غير البديهي التعامل مع مشاركتهم على أنها غير مثمرة.

ولكن تلزم العديد من وظائف الحكومة العملاء بأن يؤدوا جزءاً من العمل المطلوب من أجل تقديم الخدمة، أو، على نطاق أوسع، من أجل تحقيق أهداف الجهة التابعة للقطاع العام. وقد تعتمد السلطات البلدية أو مزودو الخدمات الذين تتعاقد معهم، لكي تؤدي دورها الهام بجمع النفايات، على الأسر في وضع النفايات المنزلية في صناديق أو أكياس أمام منازلهم كي تلتقطها فرق جمع النفايات في أيام معينة، وقد تعتمد المستشفيات كذلك، في مجال الخدمات الصحية، على المرضى في تناول أدويتهم أو الخضوع لعلاج طبيعي. وفي العموم، تسعى الخدمات الطبية للوقاية من الأمراض، وكذلك معالجتها، وذلك يتطلب من «عملائهم» ممارسة التمارين الرياضية بانتظام، وتناول وجبات صحية، واتباع أنماط حياة متوازنة. أما في المدارس، فالتعليم لا يقتصر على شرح المعلمين، فللطلاب دور نشط في تدوين الملاحظات، والمشاركة في النقاش في الصف، وقراءة النصوص، وإجراء التجارب، وإعداد الأبحاث، والتأمل النقدي الذي نأمله لما يحصلون عليه من معارف وأفكار. ويعني ذلك أن تشجيع تلك الأنشطة التي يقوم بها الطلاب يعد جزءاً من دور المعلم.

وتحتاج المنظمات الحكومية، في تلك الأنشـطة وفي مجموعة كبيرة من الأنشطة الأخرى، إلى أن يتـصرف الأفـراد العاديون ممن يـؤدون دور العملاء في العديـد من الأحيان بطرق متعددة تسـهم في تحقيق أهدافها، فيما نطلق عليه مشـاركة العمـلاء في الإنتاج. ويؤدي تجاهل مديري تلك المنظمات إلى خسارة موارد وقدرات قد تكون لها أهميتها.

الجدول (٨-١) الأبعاد الرئيسية لمشاركة العملاء في الإنتاج

توزيع الأدوار	مشاركة العملاء في الإنتاج
الجهة المسئولة عن القرار	عميل المنظمة الحكومية
الجهة المسئولة عن الإنتاج	عميل المنظمة الحكومية
طرق التنسيق	التعاون (بصفة أساسية)
	الحوافز أو العقوبات (في بعض الأحيان)

ويتطرق هذا الفصل إلى مشاركة العملاء في الإنتاج (انظر الجدول ٨-١)، حيث يميز أدوار العملاء، ويوضح ضرورة مشـاركة العملاء في إنتاج العديـد من الخدمات العامة، وإمكانية اللجوء إليه في خدمات أخرى، ثم يقدم الإرشـادات بشأن كيفية تشجيع مشاركة العملاء في الإنتاج وإدارته.

التعريف بعملاء القطاع العام:

تثـير عناصر مفهوم «العميل» في القطاع العـام نوعًا من الجدل، وما يعقد ذلك حقيقة أن العديد من المصطلحات التي تتعامل مع تلك الظاهرة المسـتمدة في الغالب من القطاع الخاص، مثل: المشترين، أو الزبائن، أو المستخدمين، أو المستهلكين، ولكل من تلك المفاهيم تعريفات متضاربة. ونستخدم في هذا الفصل مصطلح «العملاء» لوصف من يتلقون القيمة الخاصة في «الجانب التجاري» للجهة (موور ١٩٩٥). ولا يوجد مصطلح مثالي لوصف هؤلاء الأشخاص، في حين أنه من الممكن استخدام مصطلحات أخرى لذلك، ولكن يبدو أن مصطلح «العملاء» يشير إلى من يتلقون الخدمات بدلالة أقل للقطاع الخاص. ليست دقة المصطلح هي العامل الهام، وإنما المحتوى الموضوعي على النحو المحدد في هذا الكتاب. ووفقًا لدور

العمـــلاء الذي يلعبـــه هؤلاء فهم يتلقون قيمة خاصة من الخدمـــة التي تقدمها الجهة، أي المنافع التي يستهلكها كل فرد. ووفقًا لدور المواطنين الذي يلعبونه، فهم يتلقون قيمة عامة «يستهلكونها» بالاشتراك مع سائر المواطنين.

ومن ثـــم، يختلف دور العميـــل؛ فعلاقات العمـــلاء فيما بينهم ومع الحكومة ليســـت علاقات المســـتهلكين نفســـها فيما بينهم ومع المنتجين (ستيوارت ورانســـون ١٩٨٨؛ ألفورد ٢٠٠٢). وفي ظـــل الديموقراطيـــة، يكـــون للمواطنين تطلعـــات يعبرون عنهـــا جماعيًا، من خلال الإجراءات التشـــاورية، مثل: التصويت، ومناقشـــة السياســـات، وغير ذلك من صور المشـــاركة السياسية. أما العملاء، فهم يعبرون عن تفضيلاتهم باعتبارهم مواطنين ويطالبون بهـــا المنظمات الحكومية، من خلال بدائل، مثل مســـوحات العمـــلاء، وإدارات التعامل مع الشكاوى، وإجراءات المناشدة، بدلاً من المطالبات المباشرة.

يبـــدو العمـــلاء مماثلين لزبائن القطـــاع الخاص فيما يتلقون من القيمـــة الخاصة، بينما يختلفون عنهم في أوجه هامة يمكننا الإشـــارة إليها بإيضـــاح مختلف أدوار العملاء (ألفورد ٢٠٠٢). فقد يدفع بعضهم من هؤلاء المال باعتباره مقابلًا مباشرًا للخدمات التي يتلقونها، تمامًـــا عـــلى غرار ما يدفعه زبائن القطـــاع الخاص من المال مقابل الســـلع والخدمات، مثل خدمات الكهرباء أو الإنترنت التي توفرها الحكومة. ومع ذلك، فمعظم هؤلاء - من متلقي التأمـــين الاجتماعي أو طلاب المدارس الحكومية - إما لا يســـددون أي أموال، أو لا يدفعون سوى جزء من التكلفة الفعلية للخدمة، وبدلًا من ذلك قد يدفع هؤلاء الضرائب التي تمول تلـــك الخدمات، ولكن هذا خلافًا لعمليات التبادل التـــي يجريها عملاء القطاع الخاص، فلا توجد صلة مباشرة في هذه الحالة بين المال والخدمة، وهذا ما يمنحهم صفة المستفيدين.

علاوةً على ذلك، فمعظم هؤلاء العملاء ليســـوا على استعداد «لتلقي» الخدمة المقدمة لهم فهم مجبرون على ذلك - ومنهم: الســـجناء، وممولو الضرائب، والخاضعون للالتزامات التنظيمية، أو غيرها من الالتزامات. وهكذا، يلعب هؤلاء أدوار الملزمين (موور ١٩٩٥)، على غـــرار الخاضعين للتنظيم (ألفورد ٢٠٠٢) – أي أنهم يخضعون إلى درجة من الإكراه تفرضها عليهـــم الجهة التي يتعاملون معها. ومع ذلك، يختلف هؤلاء في أن الالتزامات التي تفرض عـــلى الخاضعين للتنظيم أكثر مركزية بالنســـبة لأهداف الجهة محل البحث. أما بالنســـبة

للجهــات التنظيمية، تعد المهمة المركزية هي إجبار الخاضعــين للتنظيم على الامتثال، مما يساعد الجهات المختصة بتقديم الخدمات في أداء مهمتها المركزية المتعلقة بتقديم القيمة، إما للعميل منفردًا، وإما للجمهور بصفة جماعية. ويمكن طرح سؤال منطقي، وهو أين يقع الخط الفاصل ما بين الملزمين والخاضعين للتنظيم؟ والإجابة ببساطة هي: ليس هناك خط فاصــل، فالفارق بينهما لا يتعدى مســألة اختلاف في الدرجــات وليس مطلقًا، وهذا مرتبط بالفصل السابع.

وعادةً ما يمثل العميل من الأفراد مزيجًا من تلك الأدوار، إضافةً إلى كونه مواطنًا، ورغم اختلاف هذا العميل عن زبون القطاع الخاص، لكنهما متشــابهان في جانب هام، وقد يكون مدهشًــا، وهو أنه يدخل في علاقة تبادلية مع المنظمة؛ فكل طرف يتلقى شــيئًا من الآخر، بصــورة مبــاشرة كانت أو غير مباشرة، ويتعلــق ما يتلقاه، إلى درجة مــا، بما يمنحه للطرف الآخــر. وفي نطاق القطاع العام تختلف أنواع الأشــياء الخاضعة للتبــادل، وعملية التبادل، ونطاق الأطراف المشاركة من حيث سمات عملية التبادل ما بين الزبون والشركة، وما يحدث في نطاق هذه العملية. ويتســم هذا التبادل بالطابع الاجتماعي، مما يســتلزم اتساع نطاق المعامــلات التبادلية وزيادة الاعتماد على المعاملات الآجلة، وذلك في ظل التزامات أقل دقة وأطول أمدًا من التعاملات التبادلية الفورية التي تجرى ما بين البائع والمشتري.

ومــن هذا المنظور، فالتبادل ما بين المنظمة العامة والعميل يعني التبادل الذي «يقدم» فيه العميل ســلوكيات، وليس مالًا، وذلك على الأقل في ســبيل رد «الهدايا» الملموســة وغير الملموســة التي يتلقاها من المنظمة أو مــن الآخرين الذي يتبعون المنظمة. أما عن هدف المنظمة من ذلك فهو تشــجيع سلوكيات العملاء التي تنطوي على المشاركة في إنتاج القيمة للعامــة (أو هذا مــا ينبغي أن يكون). وتزداد احتمالية حــدوث ذلك حينما يتفهم مديرو القطاع العام احتياجات العملاء ويحترمونها.

ضرورة مشاركة العملاء في الإنتاج:

في بعــض الحــالات، تكون مشــاركة العملاء في الإنتــاج بديلاً عن الإنتــاج الذي يتولاه الموظفــون الداخليــون. وما يعنى به المديرون في تلك الحــالات هو من يتفوق على الآخر

في أداء المهمة: العميل أم المنظمة. وللاهتداء بشــأن تلك القرارات، يوازن المديرون ما بين الفاعلية النســبية لتكلفة الخيارين، ذلك على غرار اتخاذ القرارات بشــأن التعاقد الخارجي على الخدمات العامة. يجب على المديرين محاولة تحديد مدى تمتع المشــاركين في الإنتاج بالقدرات المطلوبة، ومقدار تكلفة حثهم على لعب ذلك الدور على نحو مجدٍ، على ســبيل المثــال[٢]. ويحضرنا مثال مستشــارات الرضاعة الطبيعية في برنامج مدينة جيتشــيد التابع لمبــادرة بالطبع ابدا، الــلاتي أدين عملاً كان من الممكن تعيين موظفين محترفين لأدائه، ومن الأمثلة المشــابهة موقع «أصلح شــارعي Fix my Street» في إنجلترا الذي يساعد الأفراد في الإبلاغ عن المشــكلات المحلية، مثل الكتابة على الجدران، أو الإنارة التالفة في الشــوارع، أو الحفــر في الطرق، حيــث تحال بعد ذلك إلى المجلس المحلي المختص كي يعالجها (زر www. fixmystreet. com). ولا يحافظ ذلك على موارد المجلس المحلي فحســب؛ نظرًا لانخفاض تكلفة التفتيش، ولكنه قد يحد من الطلبات التي يتلقاها المجلس لأن الموقع يعرض جميع التقارير الأخيرة.

وفي مدينة ســان فرانسيسكو الأمريكية، يعمل الأفراد والجماعات مع مجالس متنزهات أحياء سان فرانسيسكو San Francisco Neighbourhood Parks Councils في مشروع عرف باسم «مسح المنتزة -ParkScan» (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ٢٠١١)، حيث يســتعين العملاء بتكنولوجيا المحمول في مسح المتنزه، ثم الإبلاغ عن مجموعة موحدة من حالات المتنزهات باستخدام الكاميرات الرقمية والحواسيب المحمولة. وتساعد تلك الأنشطة على الحفاظ على المتنزهات وتحديد مدى حاجتها للتحسين. ويمكن أيضًا للمواطنين، وليس المشــاركين بصفتهم «مراقبين»، الإبلاغ عن تعليقاتهم عبر موقع مسح المنتزة، على أن تعرض الجهة صور للمشــكلات التي عولجت على الموقع «قبل حلها وبعده». وما كان برنامج من هذا النوع ليطبق لو كانت الجهة مضطرة لتعيين موظفين محترفين لأداء المهمة[٣].

أمــا في المملكة المتحدة، فقد اســتكمل قرابة (٨٠) ألف مشــارك برنامج المريض الخبير Expert Patient لمدة ســتة أســابيع، الذي يعلّم المصابين بالأمراض المزمنة كيفية الاهتمام بصحتهم، ومن هذه الأمراض: التهاب المفاصل، ومرض السكري، والتصلب المتعدد، والربو. وقــد أدى هذا البرنامج إلى انخفــاض التكلفة وأثمر عن أفضل النواتــج[٤]، وذلك من خلال

تقديم دورات تدريبية ترفع من الوعي بشأن أمراض معينة، إضافةً إلى تحسين مستوى الثقة والرفاهية والحد من الاكتئاب، كل ذلك مع تعليم المرضى كيفية العمل على رعاية صحتهم على نحو أفضل مع الأطباء الممارسين (شو وبيكر ٢٠٠٤). وتحققت وفورات التكلفة من خلال تخفيض عدد الزيارات للأطباء العامين (٧ ٪)، وتقليل عدد الزيارات لأقسام الحوادث والطوارئ (١٦ ٪)، وتوفير ما بين ٢٧ و٥٨ يورو عن كل استشارة. كما أدى هذا إلى خفض عدد زيارات بعض المرضى إلى المستشفيات إلى النصف، كما انخفضت حدة الأعراض المصاحبة لإتمام فترة العلاج (بويل وهاريس ٢٠٠٩؛ انظر أيضًا شو وبيكر ٢٠٠٤).

ويشترك سكان العديد من المساكن الشعبية (أو ما يشار إليه باسم «المشاريع» في الولايات المتحدة) في إدارة مجموعة من القضايا، متضمناً ذلك رصد الجنح وعمليات التخريب ومنعها. وبالطبع، يمكن أن تضطلع شركات الحراسة بذلك من خلال تنظيم دوريات لحراسة العقارات، ولكن بتكلفة كبيرة، سواء كانت مالية أم في الشعور بفرض القيود. ويمكن للنماذج الفاعلة لإدارة المستأجرين الحد من تلك التكاليف المباشرة إضافةً إلى وضع القواعد السلوكية التي تحد من الأعمال المعادية للمجتمع مما يثمر عن المزيد من الاحترام والمعاملة بالمثل بين المجتمع، وكذلك تخفض التكاليف. وفي واحد من أصعب المناطق السكنية في مدينة كارديف في ويلز، كافأ مشروع الإسكان كافة المستأجرين على مشاركتهم في إدارة المنطقة السكنية، متضمناً ذلك حضور الاجتماعات ومجموعات التركيز وكتابة المقالات في النشرة الإخبارية للمنطقة السكنية وتنظيم الفعاليات. وقد حد ذلك من النفقات العامة من خلال استغلال النشاط التعاوني المثمر للمستأجرين، وبناء القدرات المجتمعية، والشبكات الاجتماعية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ٢٠١١).

في هذه الحالة وفي العديد من الحالات الأخرى، رغم أن المنظمة يمكنها إضافة قيمة دون تدخل العملاء، فربما يمكنها فعل ذلك بصورة أفضل أو بتكلفة أقل، إذا ما استعانت بمشاركة العملاء في الإنتاج، وتلك هي الحالة حينما تكون مشاركات المنظمة والعملاء هي البدائل المتاحة، في حين يمكن للعملاء أداء المهمة على نحو أفضل.

وقد لا تكون الاستعانة بمشاركة العملاء في الإنتاج مسألة خيار حينما يكون الإنتاج المشترك بين المنظمة والعملاء مسألة تتضمن الاعتمادية المتبادلة، أي لا يمكن تنفيذ المهمة

دون مشاركة الطرفين معًا. وما تعنى به المنظمات في هذه الحالة ليس الاستفادة من الإنتاج المشترك، ولكن كيفية تحسين استغلاله.

وبالنظـر إلى العاطلـين عن العمـل في العديد من البلدان ممن يكتسـبون صفة عملاء جهـات التوظيف العامـة، أو مزودي الخدمات المتعاقدين معهـا، فقد نظن للوهلة الأولى أن هؤلاء مسـتهلكون لخدمات، مثل الترشـيح للوظائف. ولكن يتبـين لنا عند النظر إليها بتمعن أن هدف جهة التوظيف هو مساعدة العاطلين في إيجاد وظائف، بدلاً من وضعهم على قوائم إعانة البطالة؛ لذا يعد هؤلاء العملاء بالضرورة كذلك من المشـاركين في الإنتاج. فيجـب أن يحصل هؤلاء على فرص عمل، حتى وإن لعبت الجهة دورًا في التوفيق بينهم أو ترشـيحهم؛ لذا عليهم ترك انطباع إيجابي لدى صاحب العمل، ويعتمد ذلك إلى درجة كبيرة عـلى ما يتمتعون به من معارف، وقدرات، ومواقف. وللوصول إلى هذه النقطة، قد يحتاج العاطل عن العمل إلى اكتسـاب مهارات ومعارف عامة أو في مجالات محددة، وقد يحتاج أيضًا إلى تعلم أساليب المقابلة الشخصية، على سبيل المثال. وقد تلعب جهة التوظيف دورًا في ذلـك من خلال إتاحة الدورات الدراسـية، أو التدريب على المهـارات، أو التدريب على البحث عن عمل، ولكن إن لم يشـترك العملاء في تلـك البرامج، من غير المحتمل أن يحققوا أي اسـتفادة منها. وتعتمد جهة التوظيف على إسهام العملاء بشيء من الوقت والجهد في سبيل أن يصبحوا «مستعدين للعمل»، وأن يحصلوا على فرص.

وتصبح المهمة أشد تعقيدًا إذا ما ركزنا على العاطلين عن العمل لأمد بعيد ممن يعانون فقدانًا شديدًا للحافز؛ بسبب فشل تجاربهم في البحث عن عمل على مدار فترات طويلة من الزمن، وعادةً ما يغرس ذلك في نفوسهم شعورًا باليأس والاستسلام والرغبة في تجنب الرفض مـن صاحب عمل آخر. وفي تلك الحالات، لا يتمثـل التحدي الذي تواجهه جهة التوظيف في توفـير فرص عمل لهؤلاء العملاء، ولكن كذلك مسـاعدتهم في «الاسـتعداد للعمل» وفي تحفيزهـم على «الرغبـة في العمل». وللتوضيح، يجب على الطرفين بذل الجهد في سـبيل تحقيق النتائج المرجوة.

ومـع تضخـم معدلات البطالـة الطويلة الأمد في العديـد من البلـدان، كان لزامًا على الحكومات تطوير طرق جديدة للتعامل مع تلك المشكلة، وقد كان الحل في العديد منها هو

«الالتزام المتبادل»، إذ يكون هناك ارتباط ما بين تلقي مزايا الرعاية وتقديم شيء في المقابل (ميــد ١٩٨٦)[٥]. وبموجــب هذا النموذج، يجب على العاطلين عن عمل البحث بجدية عن عمــل، أو تقديم بدائل صالحة لــه، مثل: التعليم، والتدريب، وخــبرات العمل، وفي بعض الحالات، المشاركة في برامج «العمل من أجل تقديم المساعدات»[٦]. وصاحب ذلك التحول مجموعة من التغييرات في عروض الخدمة وعملياتها، مع استمرار تطورها.

أولًا، في بعــض الحالات عُــززت الروابط ما بين تقييم إعانــة البطالة ودفعها من ناحية، والبحــث عــن عمل من ناحية أخرى، من خلال إعادة هيكلــة نظم الضمان الاجتماعي، أو تأســيس منظمات تعمل في «الواجهة»، مثل ســنترلينك Centrelink في أســتراليا (هوسوك وســكوت ١٩٩٩)، أو جوبســنتر بلس Jobcentre Plus في المملكة المتحدة. ثانيًا، أدخلت برامج جديدة لسوق العمل لتغطية البحث عن وظائف والاستعداد للعمل وجوانب الرغبة في العمل التي تتمحور حول العميل، والتي تشمل: توافق الوظائف، والتدريب على البحث عــن وظائف، والتدريب على المهارات، وخبرات العمل، ومســتوى التعليم، والدعم المقدم، مثل دور الحضانة وخدمات النقل. وتختلف تلك الأمور باختلاف النهج المتبع على مستوى مختلف البلدان، ففي الولايات المتحدة، على ســبيل المثال، ازداد التركيز على ما أطلق عليه برامج «العمل أولاً» (في مقابل برامج «التعليم أولاً»)، وهي برامج تركز على إشراك العاطلين عــن العمــل في أي نوع من الأعمال (وهو عادةً ما يكون عمــل غير منتظم قصير الأمد) في أسرع وقت ممكن، اســتنادًا إلى نظرية أن ذلك يمنحهم الخبرة والثقة في ســبيل التقدم إلى عمل أكثر استقرارًا (انظر بلوم ١٩٩٧). ثالثًا، فرضت العقوبات على العملاء الذين لا يوفون بالتزامات «النشاط» (متطلبات البحث عن عمل) أو غير ذلك من الالتزامات الإدارية (على ســبيل المثال، متطلبات حضور المقابلات الشــخصية التي تجريها جهة التوظيف أو التنويه عن التغيرات في الظروف المحيطة). وتشمل العقوبات تقليل إعانة البطالة أو تعليقها لفترة محددة، على أن تســتلزم «المخالفات» اللاحقة عقوبات أشد. وقد عملت حكومة الائتلاف البريطانية منذ عام ٢٠١٠ على تشديد هذا النظام من خلال «برنامج العمل» (وزارة العمل والمعاشات البريطانية ٢٠١٠)، كما ظل هذا النظام صارمًا في الولايات المتحدة.

تضفي هذه التغييرات طابعًا رســميًا على علاقة الإنتاج المشــترك ما بين العملاء وجهات التوظيف، ولكن في معظم الحالات، تكتسب العلاقة السمة الاقتصادية، وليست الاجتماعية،

وتدعمها العقوبات. وقد كان نجاحها في هدفها المقرر رسـميًا، وهو تشجيع العاطلين على البحث عن العمل، أمرًا متفاوتًا، ولكن كان نجاحها في الهدف الآخر، وهو حرمان العاطلين عن العمل من إعانة البطالة، نجاحًا ملحوظًا (جروجر وآخرون ٢٠٠٢).

ويمكن تعميم تلك الأمثلة على العديد من مجالات عمل القطاع العام، مثل: التعليم، أو الصحة، أو حماية البيئة، أو الشرطة، أو الإدارة الضريبية، أو الرعاية المجتمعية. ففي كل هذه الحالات، درجة من الاعتمادية المتبادلة بين إنتاج المنظمات ومشاركة العملاء في هذا الإنتاج. ويمنح ذلك المديرين بالقطاع العام سببًا مقنعًا لأخذ دور العملاء في الاعتبار؛ لأنهم بالضرورة مشاركون في خلق القيمة.

وبينما توضح هذه الأمثلة كيف يمكن للمشاركة في الإنتاج أن تحد من التكلفة، تصبح مشاركة العملاء في الإنتاج أكثر فعالية من حيث التكلفة حينما تكون بديلاً لإنتاج المنظمة؛ لأن المنظمات الحكومية عادةً ما تتمتع بمزايا، مثل حجم الإنتاج والخبرات، التي تتيح لها إمكانية العمل على نحو أفضل وبأقل تكلفة.

ويشير هذا التحليل إلى أن مشاركة العملاء في الإنتاج ليست مجرد «فكرة جيدة» لمنظمات القطاع العام، وإنما هي ضرورة ملحة، بالنسبة لكثير منها؛ فهي ضرورية لتلك المنظمات حتى يمكنها تقديم قيمة عامة. لذا فالسؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يمكن للمنظمات تشجيع تلك الإسهامات على نحو أفضل؟

ماذا يدفع العملاء للمشاركة في الإنتاج؟

يتشابه العاملان المؤثران في مدى إسهام العملاء بالوقت والجهد من أجل المشاركة في الإنتاج مع العوامل التي تستلزم الامتثال الطوعي من جانب الخاضعين للتنظيم، رغم اختلاف تفاصيل آلياتهم. أما العامل الأول فهو استعدادهم للمشاركة بدافع من مزيج معقد من المحفزات تنقسم إلى ثلاث مجموعات: (١) العقوبات، و(٢) المكافآت المادية، و(٣) المحفزات غير المادية. في حين يتمثل العامل الثاني في قدرة العملاء على المشاركة في الإنتاج، وهي وظيفة تتسم بالتعقيد النسبي للمهمة ولقدراتهم.

الاستعداد: العقوبات:

تشير الأدلة من الأمثلة التي نقدمها إلى أن العقوبات والمكافآت المادية تمثل المعضلة بالنسبة لمشاركة العملاء في الإنتاج، كما هو الحال مع الخاضعين للتنظيم. وفي أحسن الأحوال، لا تكفي العقوبات لتحفيز استعداد العملاء، أما في أسوأ الأحوال، فهي تميل إلى إفراز سلوك منحرف، في حين يبدو أن للمكافآت المادية تأثيرًا تحفيزيًا حينما تكون مهمة المشاركة في الإنتاج بسيطة نسبيًا.

أما عن السبب الرئيسي لكون العقوبات تمثل معضلة فهو أنها ليست من البواعث الجيدة للتصرفات الإيجابية المعقدة في صميم مشاركة العملاء في الإنتاج. ويعني الإسهام في الإنتاج، في مقابل الامتناع عن شيء محظور، الانتقال من حالة السكون إلى حالة النشاط، مما يستدعي «التعاون في أقصى صوره»، وليس المشاركة على مضض، مما يتطلب إصدار الأحكام الحصيفة والتدبر وحرية التصرف؛ وذلك بهدف استعادة مدخلات المعلومات أو تجميعها، واكتساب مهارات أو صفات جديدة، والاستفادة من مخرجات المنظمة. وعلى النقيض، لا ترتبط العقوبات بتلك الدوافع، وتميل بالطبع إلى تثبيط العملاء[٧].

علاوةً على ذلك، تطبق العقوبات عادةً على العملاء الأقل حظًا. على سبيل المثال، في الولايات المتحدة وأستراليا، والمملكة المتحدة، غالبًا ما يتحمل الباحثون عن عمل من أصحاب مستوًى تعليمي متواضع، أو مدمني المخدرات، أو المصابين بمشكلات صحية، أو أصحاب السوابق الجنائية، أو من يفتقرون إلى المهارات الاجتماعية، العبء الأكبر من العقوبة (فنسنت ١٩٩٨؛ المجلس الأسترالي للخدمة الاجتماعية ٢٠٠١؛ منظمة MDRC ٢٠٠٢). ويشير ذلك إلى أن العقوبات تقع بشكل كبير على المجموعة الأقل قدرة على الاستجابة لها بصورة إيجابية، أو الأقل قدرة على فهم كيفية الامتثال، مقارنةً بالأفراد غير الممتثلين عن عمد (كليرمان وآخرون ٢٠٠٠). إضافةً إلى ذلك، «قد يأتي تشدد العقوبات بنتائج عكسية» (منظمة MDRC ٢٠٠٢)، مما قد يسفر عن نتائج غير متوقعة أو متفاوتة، باختلاف استجابات العملاء، بما فيها عدم الامتثال، تمامًا على عكس ما هو مأمول[٨].

في المملكة المتحدة، تضمنت التجارب مع البرامج المخصصة للأسر «الفوضوية»- التي تعاني مجموعات معقدة من المشكلات، مثل: مشكلات الصحة النفسية، والاضطرابات

السلوكية، وتعاطي المخدرات، والتشرد، وضعف الأداء التعليمي، والطرد من المدرسة، والبطالة، والسوابق الجنائية، والسلوك المعادي للمجتمع - تطبيق عقوبات قاسية عليها باعتبارها جزءاً من العملية، لكن توصلت هذه التجارب إلى صعوبة تحديد تأثيرات العقوبات وحدها (وايت وآخرون ٢٠٠٨أ). وتمثل مشروعات التدخل الأسري نهجًا لمساعدة «الأسرة كلها»، حيث تجمع بين خدمة تقديم التوعية المكثفة وتخصيص أحد الأخصائيين الرئيسيين بصفة مؤقتة ليقدم الدعم للمجتمع المحلي، أو ليقدم الدعم على مدار الساعة في مجال الرعاية السكنية، مع دعم هذه المشروعات من خلال التعاقدات السلوكية التي تتضمن عقوبات، مثل الطرد أو انتزاع الأطفال، إن لم تتحقق الأهداف المنشودة (انظر وايت وآخرين ٢٠٠٨أ؛ هورن وشيرلي ٢٠٠٩). وقد أثمر هذا النموذج عن وفورات في التكلفة؛ ويرجع ذلك في الأساس إلى انخفاض الطلب على الخدمات الأخرى، ولاسيما أن غالبية الأسر التزمت بالحد من السلوك المعادي للمجتمع، أو توقفت عنه. وسواء رجع ذلك إلى التهديد بفرض عقوبات أم لا، لا تتضح العلاقة القائمة مع الأخصائيين الاجتماعيين المتفرغين (أي «تأثير هاوثورن»)، أو اتباع النهج المكثف، أو الجمع بينهما. وتجدر الإشارة إلى أن شعار البرنامج كان «فرض العقوبة وتقديم الدعم». وفي نهاية الأمر، سجل انخفاض مستويات السلوك المعادي للمجتمع من جانب الأسر المعنية (وايت وآخرون ٢٠٠٨أ).

ويثير ذلك مشكلة فعلية، لوحظت بالفعل في نقاشاتنا بشأن الخاضعين للتنظيم، فإذا طبقت المنظمات العقوبات على جميع عملائها، سيفقد بعضهم الحافز على المشاركة في الإنتاج. ومن الناحية الأخرى، إذا ما امتنعت المنظمات عن تطبيق العقوبات على أي من عملائها، قد يستغل البعض تراخي النظام ليمتنع عن المشاركة في الإنتاج. وقد افترض البعض في حالة مشروعات التدخل الأسري أن التهديد بفرض العقوبات على الأسر غير المتجاوبة بطبيعتها قد حفز تلك الأسر في بداية الأمر، أما بالنسبة للأسر التي شاركت طوعًا، فقد تبين أن التهديد بالعقوبات كان له أثر في الإقرار بالحاجة إلى تغير السلوك (وايت وآخرون ٢٠٠٨ب).

يتسم تأثير العقوبات بالضعف باعتبارها من محفزات السلوك الإيجابي للأفراد لسببين؛ أحدهما أنها تشير إلى أن السلوك المطلوب (العمل المشترك المثمر) أمر لا يحبذ تجنبه، مثلما

اســتعراضنا المحفزات في الفصل الثالث. على ســبيل المثال، قد يجد العاطلون لأمد طويل حافزًا داخليًا من أجل اكتســاب المهارات في برامج ســوق العمل، ولكن إذا ما فرض عليهم فعل ذلك، سيتلاشى ذلك الدافع الداخلي - وهي إحدى الحالات الكلاسيكية لتزاحم الدوافع. أمــا الســبب الثاني، فهو أن اســتخدام قوة الإنفــاذ - أي تحجيم خيارات الأفــراد، ومتابعة ســلوكهم، والتهديد بفرض العقوبات عليهم - يعني أنهم يتســمون بالأنانية وعدم الجدارة بالثقــة، وعندما تصل إلى العملاء تلك الرســالة، فقد لا تكون اســتجابتهم المحتملة بزيادة الاســتعداد، ولكن بالامتثال على مضض. وقد يتغير ذلك الســلوك على المدى القصير، ولكن لــن تتغير مواقفهم المتأصلة الطويلة الأمــد (باندورا ١٩٨٦؛ أيريس وبريثوايت ١٩٩٢؛ فراي ١٩٩٧أ). وبدلاً من اســتعدادهم للمشــاركة، فمن المتوقع أن يتورط العملاء الذين تفرض عليهم العقوبات في سلوك انتهازي للحد من الوقت والجهد الذين يسهمون فيه، وقد ينتج عن ذلك دوامة من شــأنها استمرار تدمير الدوافع الطوعية للعملاء، واستغلال الثغرات من جانبهم، وتضطر المنظمات إلى تطبيق قواعد أشــد صرامة من أجل ســد تلك الثغرات. وفي نهاية الأمر، ســيجد العملاء أن القواعد التي تفرضها المنظمة تتسم بالتعسف والصرامة، أما المنظمة، فستعاني تزايد تكلفة تحقيق الامتثال (بارداش وكاجان ١٩٨٢؛ بريثوايت ١٩٨٥).

والســؤال الهــام الذي نطرحه هو: طالما أن العقوبات تفــرض تلك القيود، لماذا تطبقها منظمات، مثل جهات التوظيف، وتصر على ذلك؟ السبب الأساسي هو أن العملاء يختلفون في ميلهم للامتثال، فعلى وجه التحديد، قد لا يمتثل البعض عن عمد - وهم في العادة أقلية - ولن يستجيبوا إلا لقبضة من حديد (كيجان وشولتز ١٩٨٤؛ بريثوايت وآخرون ١٩٩٤). ويضع هذا الجهة في مشــكلة، أشــير إليها في هذا الفصل مســبقًا، وهي أن معاملة جميع العملاء على أنهم جديرون بالثقة ستمكن غير الممتثلين من استغلال النظام «المتساهل»، مما سيحد مــن امتثال الآخرين ممن يرون في ذلك ظلمًا لهــم. وعلى الجانب الآخر، فمعاملة الجميع على أنهم غير ممتثلين ســتدفع الممتثلين للامتعاض. وفي هذه الحالة، قد تفيد إســتراتيجية «التنظيم المتجاوب» أو إســتراتيجية «العين بالعين»، التي ناقشناها فيما يتعلق بالخاضعين للتنظيم في الفصل السابع، في مواجهة تلك المشكلة (شولتز ١٩٨٤؛ آيريس وبرثوايت ١٩٩٢) – وذلك مثال على كيفية انتشار «التنظيم المتجاوب» خارج نطاق التنظيم.

وباختصار، لا تدفع المصلحة المادية الشخصية لإيجاد استعداد لدى العملاء على المشاركة في الإنتــاج؛ فهــي غير فعالة، وتؤدي أحيانًا إلى نتائج عكســية، فيما يتعلــق بتحفيز الدافع الطوعــي المطلوب. وتحتــاج المنظمات إلى تقديم مكافآت أكثر إيجابية من أجل اســتثارة الدوافع الطوعية للمشاركة.

الاستعداد: المكافآت المادية:

تعد المكافآت المادية أوضح نوع من أنواع المحفزات في الأطر التعاقدية، وتكمن الفكرة الأساســية وراء ذلك في أنه إذا تلقى الأفراد مكافآت تتناســب مع أدائهم، فسيحفزهم ذلك على تحســين أدائهــم. ولكن ما يثير الاهتــمام أن تلك المكافآت تصبح فيــما بعد «عوامل صحية» (أي تصبح شروطًا أساسية وعوامل مساعدة) (هيرزبيرج وآخرون ١٩٩٣)، ولكنها لا تصبح من المحفزات إلا إذا كانت المهمة بسيطة نسبيًا.

ويشــيع في هذه الآونة الاســتعانة بالمكافآت المادية في تشــجيع الأفراد على المشاركة في الإنتاج. فعلى ســبيل المثال، يحصل المرضى حاليًا على مكافآت نظير المشــاركة في الإجراءات التي من شــأنها تحســين صحتهــم في العديد من البلــدان. وفي إنجلترا، على ســبيل المثال، أورد تقريــر دفع المكافآت للمــرضى Paying the Patient (جوشيلســون ٢٠٠٧) مجموعة من الممارســات من مختلف أنحاء العالم اســتعانت بالمكافآت المادية في تشجيع الأفراد على اتباع ممارسات صحية مبسطة، وذلك ما بين منح متعاطي المخدرات أموالًا في سبيل الامتثال لبرامــج الإقلاع عن المخدرات، وتذاكر اليانصيب لحضور فصول ما قبل الولادة. وقد ثبت أن تلــك المحفزات لا تصلح دائمًا، ولكن هنــاك ما يثبت نجاحها في بعض المجالات. في الولايات المتحدة، على ســبيل المثال، حضر (٨٦٪) من المصابين بالاكتئاب لقاءات عندما تقاضوا (١٠) دولارات، مقارنــةً بنســبة (٦٩٪) قــد حــضروا دون تقديم أي محفز. وفي روســيا، وأمريكا اللاتينية، وبعض دول شرق أوروبا، أدى تقديم ســلال الفاكهة، وقسائم النقل، والمبالغ المالية إلى رفع نســبة نجاح مســارات علاج مرض السل. أما في إنجلترا، فقد خضعت إحدى الأفكار للدارســة، وهي منح محفــزات مالية للبالغين نظير فقدان الــوزن، وذلك في محاولة للوقاية من مجموعة كبيرة من المشــكلات الصحية المرتبطة بالسمنة، ويعود جزء من ذلك إلى نجاح هذا النوع من البرامج في أجزاء أخرى من العالم (جوشيلســون ٢٠٠٧؛ بوســيلي ٢٠٠٨). وفي

البرازيل، قدم عمدة مدينة كوريتيبا لمواطني الأحياء الفقيرة (الشعبية) شهادات تقدير نظير استخدام نظام النقل للمساعدة على التخلص من النفايات عندما تراكمت النفايات في الأحياء الفقيرة وتسببت في مشكلات صحية للمواطنين المحليين، ولكن الشوارع لم تتسع لشاحنات جمع القمامة، مما دفع العمدة للجوء لدعم المواطنين في معالجة تلك المشكلة (بويل وآخرون ٢٠٠٦).

أما بالنسبة للعاطلين، فقد تعرضت المؤلفات والممارسات العملية للمكافآت المادية بصورة موسعة، وقد بدأت بالاعتراف، من بعض الأفراد على الأقل (على سبيل المثال، أرباب الأسر الكبيرة)، بأن مستوى الدخل الذي يحصلون عليه نظير العمل في وظيفة مدفوعة الأجر لا يزيد كثيراً عن إعانة البطالة، وبعيدًا عن المنطق وراء تطبيق العقوبات، فقد كان ذلك أيضًا من مبررات وضع حدود زمنية لإعانة البطالة بموجب تشريع الإعانة المؤقتة للأسر المحتاجة (TANF) في الولايات المتحدة لسنة ١٩٩٦م[٩]. وعلى النقيض، أدت الاستجابة الأكثر إيجابية إلى استحداث شكل جديد من أشكال الدخل الإضافي للعاطلين عن العمل على الأمد الطويل ممن يجدون وظيفة، على أن يتاح ذلك الدعم باستمرار، أو لفترة محددة في بداية العمل - على سبيل المثال، ائتمان ضريبة الدخل المكتسب في الولايات المتحدة، أو ائتمان ضريبة الأسر العاملة في المملكة المتحدة (بلوم وميكالوبولوس ٢٠٠١؛ فين ٢٠٠٢). وكان لهذا الدعم المتمثل في زيادة الحافز أثره في العثور على عمل، فضلًا عن التخلص من أحد مثبطات العزيمة.

ومع ذلك، حينما يكون الأفراد عاطلين عن عمل لفترات طويلة، فإن أمل الحصول على دخل إضافي وحده لا يكفي لتحفيز البحث عن عمل؛ بسبب حالة الإحباط الشديدة الناتجة عن الرفض المتكرر من أصحاب العمل، والأفضل أن الجمع بين هذا النوع من الحوافز وتقديم المساعدات الإيجابية (على سبيل المثال، التدريب على البحث عن عمل) للاستفادة من المحفزات غير المادية (بلوم وميكالوبولوس ٢٠٠١؛ فين ٢٠٠٢؛ جروجر وآخرون ٢٠٠٢).

والأهم من ذلك، تنطوي المكافآت المادية على التبادل الاقتصادي، والذي يوضح، كما شهدنا في الفصل السابع، القيمة المحددة للعوامل الخاضعة للتبادل، وليس الالتزامات الواسعة النطاق والآجلة لقاء التبادل الاجتماعي؛ فغياب العلاقات التبادلية المحددة بدقة في

نطاق التبادل الاجتماعي يتطلب «منح الثقة للآخرين من أجل الوفاء بالتزاماتهم». ويعني ذلك أن التبادل الاجتماعي يخلق دوامة من الثقة المتزايدة: «يثبت الأفراد جدارتهم بالثقة من خلال الوفاء بما عليهم من التزامات لقاء الخدمة المقدمة، على أن يصاحب التوسعَ التدريجي في الخدمة المتبادلة نموٌ موازٍ في الثقة المتبادلة» (بلو ١٩٦٤: ٩٤، ٣١٥).

وعلى النقيض، يخلق التبادل الاقتصادي روح اليقظة، بحيث «يراقب كل طرف مخالفات الآخر؛ ويحفظ الامتيازات بحرص، ويرفض أي طلب للحصول على أي ميزة خارج إطار التعاقد، ما لم يضمن عملية التبادل المحددة بدقة» (فوكس ١٩٧٤: ٧٢، بزيادة تأكيد). ومن غير المحتمل أن يمثل ذلك مشكلة إذا ما كانت المهمة تتسم بالبساطة عند وصفها والتحقق منها، مثل كتابة الرموز البريدية على الخطابات (ألفورد ٢٠٠٩). ولكن إذا ما استدعت المهمة الموكلة «ميزات خارج إطار التعاقد»، بحيث تشتمل على حرية التصرف أو المعرفة الضمنية أو المزيد من الحماسة من جانب العملاء، مثل العاطلين عن عمل لأمد طويل، فالمستوى المطلوب وكثافة الاستعداد لن تتحقق من خلال الحساب الدقيق للعلاقة التبادلية.

ومن ثم، يتطلب الحصول على إسهامات العملاء أكثر من مجرد الاستخدام البارع لسياسة العصا والجزرة، فكلما زاد تعقيد المهمة، زادت احتمالية المشاركة الجادة، بدلاً من مجرد التقيد بالاقتراحات. ويستدعي ذلك بدوره مناشدة الإسهامات باستخدام محفزات غير مادية أشد تعقيدًا وأكثر انتشارًا.

الاستعداد: المحفزات غير المادية:

حينما تتعقد أنشطة المشاركة في الإنتاج، فقد تلعب الأنواع الثلاثة من المحفزات ذاتها دورًا، كما شهدنا في حالة الخاضعين للتنظيم، وأحد تلك الأنواع هو الدافع الداخلي (ديسي ١٩٧٥). ففي حالة مبادرة (بالطبع ابدأ)، كان التدريب الذي تلقته الأمهات المانحات للاستشارات من المحفزات الهامة، بحيث عزز من شعورهن بكفاءة المبادرة، أما في البرامج المخصصة للعاطلين عن العمل، فعندما تكون المساعدة مصممة لخدمة احتياجات الأفراد ـ كما يتضح من اللقاءات «التشخيصية» مع العملاء وحزم الأنشطة المكثفة المصممة لكل حالة - فإن هذا يمنحهم الاحترام باعتبارهم بشرًا أسوياء، ويعزز من شعورهم بالكفاءة الذاتية. وقد

وجدت دراســة بحثية عن أفضل الممارســات في برامج الولايات المتحــدة أن «الاهتمامات الشخصية للعميل» لها أثر قوي في نتائج العمل (بلوم وآخرون ٢٠٠١: ٤٠).

وعــلاوةً على ذلك، من المحتمل أن تؤدي المســاعدة التي تقدمهــا البرامج إلى رفع ثقة العاطلين عن العمل، وزيادة شعورهم بالكفاءة والاستقلالية، وتحفيزهم على البحث الجاد عــن عمل. ومن المثير للاهتمام أن الجدل المثار بشــأن أفضليــة توجيه العملاء إلى «العمل أولاً» أم إلى «التعليم أولاً» لا يقدم تفسيرًا واضحًا بشأن تلك المسألة. ويبدو أن كلا النهجين قد يتصل بالدافع الداخلي للعملاء ـ حيث يمنح خيار «العمل أولاً» الباحثين عن عمل خبرة متجددة وشــعورًا بالكفاءة في عالم العمل (جوتشــوك ٢٠٠٥)، في حين يعزز خيار «التعليم أولاً» مــن مهاراتهم، وبالفعل، توصلت دراســة إلى أن أنجــح البرامج هي تلك التي قدمت مزيجًا من كلا النوعين من الخيارات (بلوم وميكالوبولوس ٢٠٠١).

وتشــكل الســلوكيات الاجتماعية محفزًا آخر، حيث كانت عاملاً هامًــا في حالة مبادرة (بالطبع ابدأ) في أن الأمهات المرضعات شــعرن بألفة مع المستشــارات المتدربات أكثر مما شــعرن بها مع الموظفين المحترفين، وأضف إلى ذلك أنه مادام قبول الأقران للسلوك المتعاون ورفضهم للســلوك غير المتعاون يؤثر في العملاء، فمن المنطقي أن تسعى الجهات إلى التأثير في الأقران بهدف تكوين تفاعلات جماعية فيما بينهم. ومن بين أمثلة ذلك «نوادي العمل»، التي يكتسب فيها العاطلون عن عمل مهارات البحث عن عمل ويطبقونها سويًا.

وأخيرًا، يتأثر ميل العملاء إلى المشاركة في الإنتاج بما يؤمنون به من معايير والتزامات تجاه المســائل الأخلاقية والاجتماعية، وإلى درجة ما، يواجه الأفراد تلك المســائل أكثر باعتبارهم مواطنين وليس باعتبارهم عملاء، ولكن في الحالات التي «يستفيد» فيها العملاء من القيمة العامــة، قد تــبرز أهمية تلك المعايير والالتزامــات. ومن أمثلة ذلك حينــما يتمتع الأفراد بالاســتخدام الترفيهي للمتنزهات العامة، مع إبداء التزام قوي في الوقت ذاته تجاه الحفاظ عليهــا، وهذا الالتــزام نابع من ارتباط عميق بالحفاظ على ســلامة البيئة. وقد كانت تلك الــروح هي المحــرك للعديد من المنظــمات «الصديقة للمتنزهات العامــة» في العديد من البلــدان، بحيث يخصص مســتخدمو الحدائق الوقت والجهد في الحفــاظ على المتنزهات وإعادة زراعتها أثناء التمتع بقضاء الوقت في المتنزه[١٠].

ويتأثر اســتعداد العملاء للمشــاركة في الإنتاج بمزيج معقد مــن العوامل، وعلاوةً على ذلــك، تتمتع مختلف شرائــح العملاء بدوافع مختلفة؛ فمعظــم المكافآت غير المادية ليس لها أثر فوري وهي أقل اســتهدافًا للنزعة الإدارية من «الحوافز الرفيعة المســتوى» (فرانت ١٩٩٦)، برغم أهميتها، ولكن إذا أرادت المنظمة العامة تحقيق نشــاط تعاوني مثمر، فلابد أن تستوعب تلك التعقيدات التحفيزية، ولابد أن تمنح عملاءها شيئًا ذا قيمة بالنسبة لهم ـ غالبًا ما تكون قيمة غير مادية - إذا ما أرادوا من العملاء أن «يقدموا» جهدًا تعاونيًا مثمرًا.

القدرة:

بالطبع قد يكون العملاء على اســتعداد للمشــاركة في الإنتاج، ولكنهم قد يفتقرون إلى القــدرة اللازمة لذلــك. ومن بين طرق تعزيز تلك القدرة تســهيل المهمة، كما أوضحنا من خلال الســبل التي اتبعتها العديد من سلطات ترخيص الطرق لتبسيط عملية تجديد رخص السائقين أو تســجيل المركبات. ويبدو استخدام التكنولوجيا في تلك الحالات عاملاً هامًا في الحد من تعقيد المشاركة في الإنتاج؛ ومن الأمثلة الجيدة لذلك أجهزة التكنولوجيا المحمولة التي استخدمت لرصد الأحياء والمتنزهات في مدينة سان فرانسيسكو، وكانت هذه التجربة مثمرة للطرفين معًا.

أمــا الطريقة الأخــرى فهي تعزيز قدرات العملاء عــلى الأداء، مثلاً من خلال تزويدهم بالمعلومات، أو المشورة، أو التدريب. فقد أدى تدريب المستشارات في حالة مبادرة (بالطبع ابدأ) إلى زيادة الاستفادة من دورهن. أما في حالة العاطلين عن عمل، فقد عولجت مشكلة افتقار العملاء إلى مهارات البحث عن عمل من خلال التدريب على كيفية البحث عن عمل، كما عولجت مشــكلة عدم اســتعدادهم للعمل من خلال التدريب على المهارات وخبرات العمل. وبالنسبة لحالة سان فرانسيسكو، فقد قُدم التدريب من أجل تعزيز كفاءات الأداء، متضمناً ذلك وضع «معايير محددة» لتقييم المتنزهات.

التركيز على العملاء:

إن طبيعــة العلاقة ما بين الجهة الحكومية والعميل هي التي تعزز جميع تلك الأدوات. ويعد موظفو الخطوط الأمامية في الحكومة، مثل موظفي الرعاية الاجتماعية، أو التوظيف،

أو الضرائـب، من أبرز المسـئولين عن اتخاذ القرار بشـأن تقديم مختلف أنواع المسـاعدة الإيجابية وتطبيق العقوبات، سواء في مرحلة المعاملة الأولى أم في التعاملات المستمرة؛ حيث تـترك كيفية تصرف هـؤلاء الموظفين انطباعات لدى العملاء بشـأن الخدمة التي يتلقونها، مما يؤثر في مسـتويات اسـتعدادهم للتعاون. وتوجد ثلاثة جوانب متداخلة كما في خدمة العملاء تعد من المحفزات الهامة:

الجهود الثنائية: وهي تشـير إلى مدى مشاركة العميل بآرائه المفيدة في تشكيل العلاقة مـع الجهة المعنية. ويعني ذلك، على الأقل، حاجـة موظفي الخطوط الأمامية إلى التحقق من الحاجات الفعلية للعملاء، ودمجها في عروض البرامج المقدمة، بدلاً من افتراضها. ويبرز ذلك بشدة في المعاملة الأولى، على سبيل المثال في المقابلات الشخصية المكثفة أو في اتفاقات الأنشـطة التي تـبرم مع عملاء التوظيـف. وتعتمد جدوى المقابلة الشـخصية أو الاتفاق باعتبارها محفزات في البحـث عن عمل على الجهود الثنائية المبذولة، حيث يكون للعميل رأي بشـأن خطة العودة للعمـل. وتعزز الجهود الثنائية كذلك مـن الثقة ما بين الموظف الحكومـي والعميل، وقـد أثبتت الجهود الثنائية أهميتها في معظم ممارسـات دراسـات الحـالات؛ وذلك لأنه يعمل على تيسـير تطور العلاقة، وإن كان مـن الصعب جدًا تعزيزها (أندرسـون ٢٠٠١: ١٦٨). وكلما شعر العملاء بأنهم مشـاركون في التفاوض بشأن الشروط المقررة، زادت احتمالية تعاملهم الإيجابي بشـأن ما عليهم من التزامات، والعكس بالعكس، فكلما شـعروا بأن عملية تحديد التزاماتهـم مفروضة عليهم، تراجـع التزامهم نحوها[١١]. وكذلـك كلما انخفض شـعور العملاء بالاسـتقلالية، أدت الالتزامـات المفروضة إلى تقليص حافزهـم على التعاون الجاد، وتصبح الأنشـطة المقررة بذلك إملاءات خارجية، بدلاً من أن تكون تطلعات داخلية.

الإقبال على المساعدة: وهو يؤثر في شعور العملاء بالكفاءة، وكذلك في النوايا الإيجابية مـن جانب موظفي الجهة المعنية. ويؤدي ذلك إلى زيادة رغبة العملاء في اسـتثمار الوقت والجهد في خدمة هذه الجهة، إذا ما شـعروا بـأن الموظفين يعرفون ما يفعلون ويميلون إلى تقديم المساعدة.

التخصيص: وهو يشير إلى تصميم الموظفين للأنشطة كي تتوافق مع الحاجات الخاصة بالعملاء المعنيين، بدلاً من تقديم خدمات «تلائم الجميع». وعادةً ما يؤدي تطبيق ذلك على الخدمات المقدمة للعاطلين إلى تأثيرات إيجابية على نواتج التوظيف[١٢]. وفي حالة مشروعات التدخل الأسري في بريطانيا، كان تخصيص أخصائي اجتماعي متفرغ لتقديم الخدمات جزءاً من الأدوات المستخدمة للحد من السلوكيات المعادية للمجتمع التي ترتكبها الأسر (وايت وآخرون ٢٠٠٨أ، ٢٠٠٨ب).

ومع ذلك، فالحقيقة المؤسفة هي أن المنظمات الحكومية تفتقر على مدار تاريخها إلى التركيز على العملاء واحتياجاتهم. وبالطبع من الأسباب الدائمة لذلك نقص الموارد، برغم أن هذا السبب حقيقي، ولكنه يكون أحيانًا مجرد عذر، في حين يقترح أوزبورن وجيبلر سببًا آخر:

لا تعنى معظم الحكومات الأمريكية بالعملاء، في حين تعمل شركتا ماكدونالدز وفيرتو-لاي على تلبية متطلبات العملاء... فلماذا الحال هكذا؟ والإجابة بسيطة: لا تحصل معظم الجهات العامة على أموالها من عملائها، على عكس الشركات؛ فكلما ارتفع مستوى رضا العملاء، زادت مبيعات الشركة، ولكن إذا شعر العملاء بالرضا عن شركة أخرى، ستتراجع المبيعات. ولذلك، تتعلم الشركات في البيئات التنافسية أن تولي اهتمامًا فائقًا بعملائها. (١٩٩٢: ١٦٦-٧، التأكيد في النص الأصل).

ومع ذلك، يوضح هذا الفصل أن هناك سببًا في غاية الإلحاح يدفع المديرين بالقطاع العام للاهتمام بالعملاء، وهو الإسهام المحتمل ـ والضروري جدًا ـ من جانب العملاء بالوقت والجهد في سبيل تحقيق أهداف المنظمة. ولأن المشاركة في الإنتاج ضرورية؛ فقد يكون فهم احتياجات العملاء من العناصر الأساسية لتحسين أداء المنظمة.

وهناك سبب محتمل ثالث لضعف التركيز على العملاء في الجهات العامة، وهو حقيقة أن تلك الجهات تخدم شرائح متعددة من العملاء باختلاف حاجاتهم. وإضافةً إلى خدمة العملاء من الأفراد، بحسب التعريف الذي ذكرناه فيما سبق، ستحتاج المنظمة الحكومية دائمًا إلى إعطاء أهمية، بل أهمية قصوى، لإرادة المواطنين كافة. وكما ناقشنا في السابق في هذا الكتاب، فقد لا تتفق نظرة المواطنين إلى جودة وكم الخدمة التي ينبغي أن تقدم

إلى المجرمين أو العاطلين عن العمل أو اللاجئين السياسـيين، مع آراء العملاء أنفسهم. ولأن المطالبة الأساسـية بتمثيل إرادة المواطنين جميعًا تصدر عن السياسيين، ولأنهم انتخبوا من خلال العملية السياسية الديموقراطية؛ فمن المتوقع أن تتخطى مطالبات العملاء فيما يخص القرارات واجبة الاتخاذ بشأن السياسة والقواعد ومستويات الخدمة والموارد.

ومع ذلك، فالأمر ليس مجرد لعبة يتسـاوى فيها الربح أو الخسـارة، بمعنى أن العملاء لابد أن يتكبدوا بعض الخسارة لقاء حصولهم على خدمة جيدة، أو العكس بالعكس. ولكن عوضًـا عن ذلك، يمكـن للمدير البارع أن يجد طرقًا من أجـل تعزيز جودة الخدمة لصالح طـرف واحد على الأقل، دون الحد من القيمة التي يحصل عليها الطرف الآخر (أي ما يمكن أن نطلق عليه نتيجة «المكسـب المحايد») - أو حتى في بعض الأحيان الحلول «التي ترضي الجميع»، والتي تتضمن تعزيز الخدمة التي يحصل عليها العملاء من خلال تبسيط القواعد بما يؤدي إلى انخفاض التكاليف عند إدارتها، على سبيل المثال.

الخلاصة:

لقـد طرح هذا التحليل نوعًا من أنواع العلاقات التبادلية ما بين منظمات القطاع العام وعملائها، كما اقترح كيف من الممكن تحسـين هذه العلاقات. وللوهلة الأولى، ونظرًا لعدم اتزان القوى ما بين المنظمة والعملاء، فقد تبدو تلك الفكرة غير واقعية، وربما ساذجة، ومع ذلـك، فهـذا الخلل ليس أكبر من الخلل بين شركات القطـاع الخاص وعملائها. وفي كل من القطاعين العام والخاص، ومع تمتع العملاء من الأفراد بسلطة أقل، لكنهم يشكلون معًا قوة مؤثرة؛ وذلك لأن المنظمة تحتاج إليهم في بعض الأمور. وعلى النقيض مما اقترحه أوزبورن وجيبلر (١٩٩٢)، غالبًا ما «تجني» الجهات العامة شـيئًا قيمًا من عملائها، وهو إسهامهم في تحقيق مخرجات المنظمة ونتائجها. ونظرًا لارتفاع قيمة هذا الإسهام؛ لا يمكن للمنظمة أن تعمل دونه، كما توضح أمثلتنا التي تشـير إلى أن الحصول على ذلك الإسـهام سينطوي على تقديم بعض المنافع الملموسـة أو غير الملموسـة للعملاء. وهكذا، يمتد تأثير عملية تقديم الخدمة الخاصة للعملاء إلى خلق القيمة العامة للمواطنين.



الفصل التاسع
الإدارة في مجال شبكات الأطراف المتعددة من مزودي الخدمات

رغـم أن الولايـات المتحدة هي القـوة العظمى الحاكمة في العالم، لكن المثير للدهشـة تواضع مستواها فيما يتعلق بصحة الأطفال الرضع، فمعدل وفيات الرضع هناك يحتل المرتبة الثلاثين على مسـتوى العالم، كما يتوفى ٢٨ ألف طفل أمريكي سـنويًا قبل بلوغه السنة الأولى (بورنسـتاين ٢٠١١أ). ومن بين الأسـباب الهامة لذلك أن بعـض الأمهات ـ خاصةً صاحبات الدخـل المتدني أو المنتميات للأقليات واللواتي لا يتمتعـن بخدمة التأمين الصحي ـ لا تتوفر لديهن إمكانية الوصول إلى الأطباء والمصادر الأخرى للمعلومات بشأن الولادة وصحة الرضع، مما يعني جهلهن بالمخاطر التي يتعرض لها أطفالهن قبل الولادة، ومنها سـوء التغذية، أو التدخـين، أو الإفراط في الشرب، أو ارتفاع ضغط الدم، أو مرض السـكري. أما بعد الولادة، فهـن لا يحصلن على التوعية السـليمة بشـأن الرضاعة، والتطعيم، وأوضـاع النوم الآمنة، والحاجـة إلى التردد على الأطباء بصفة منتظمة. أضـف إلى ذلك أنهن يفتقرن إلى إمكانية الوصـول إلى الإنترنت الذي قد يصلن من خلالـه إلى المعلومات، في حين أن أكثر من (٩٠٪) من الأمريكيين لديهم هواتف جوالة.

وتقدم مبادرة (نص للطفل) خدمة مجانية بإرسـال رسـائل نصية تحتوي على إرشادات صحية للأمهات الحوامل أو الأمهات الجديدات. وتوفر الخدمة التي يديرها الائتلاف الوطني للأمهات الصحيحـات والأطفال الأصحاء (HMHB) أرقامًا تبـدأ برقم (٨٠٠) يمكن للمرأة الاتصـال بها للتعرف على كيفية الوصول إلى الأطباء المحليين، أو التعرف على معلومات عن الرضاعـة الطبيعية، أو كيفية شراء سرير للطفل، أو الإقلاع عن التدخين. وتشـترك الأمهات في تلك الخدمة عبر رسـالة نصية بسيطة، ويحصلن على التشجيع من أجل تسجيل التاريخ الصحيح لميلاد الطفل، لتتلقى الأم بعدها ثلاث رسـائل أسـبوعيًا تتضمن معلومات عملية تتعلق بمراحل الحمل أو بمراحل نمو الطفل. وعادةً ما تكون الرسائل موجزة وودية، وتتصل مباشرةً إلى صندوق الرسائل الواردة على الهاتف الجوال.

ومــا يثير الاهتمام حول هذا الابتكار على وجه الخصوص هو أنه يقدَّم من خلال شراكة ضخمة من مئات مزودي الخدمات، منها: المنظمات الحكومية، ومزودي الخدمات الصحية من القطاع الخاص، والجماعات المجتمعية غير الهادفة للربح، ومشغلي الشبكات اللاسلكية، وغيرهــم الكثــير، ولكل منهم دورٌ خاص. وباختصار، تعمل هذه المبادرة من خلال شــبكة علاقات، مما يثير بعض المشــكلات بالنســبة للمنظمات الحكومية المشاركة، وقد أشرنا إليها مسبقًا في هذا الكتاب.

أولاً، تخضع الشبكات لقدر أقل بكثير من رقابة الحكومة أو نفوذها. وكما ذكر كليجن وكوبنجان: «الحكومة ليســت غرفة القيادة التي تدير المجتمع» (٢٠٠٠: ١٣٦). وعادةً ما تنشــأ تلك الشبكات عن التفاعل والبحث المتبادل بين مختلف الأطراف، وقد يتأخر انضمام الجهات العامة إليها. وقد تخضع المهمة، ومجال العمل، والإمداد بالموارد، وحتى العضوية في تلك الشــبكات للتفاوض أو القرار المشــترك؛ ومن ثم من المســتحيل، أو على الأقل من الخطر، تجاهل وجود الشــبكات. ويؤدي سياق الشــبكات لمشروعات السياسات إلى عدم كفاية إســتراتيجية الإدارة من أعلى إلى أســفل. ولكن تتطلب شــبكات السياســات طريقة مختلفة للإدارة (كليجن وآخرون ١٩٩٥: ٤٣٨-٩)، وقد يشــكل ذلك معضلة أمام الحكومة. ومن ناحية، تتمتع الشــبكات «بوضع خاص، لا يمكن في معظم الحالات أن تحل أي حلول أخرى محله»، من بينها الأصول، مثل الموازنات والأفراد، والصلاحيات الخاصة، والوصول إلى وســائل الإعلام، والسلطة القانونية، والشرعية الديمقراطية (كليجن وكوبنجان ٢٠٠٠: ١٥١). ومن الناحيــة الأخرى، تؤدي العوامل الحكومية بطبيعتها إلى تحجيم مدى الاســتفادة من تفردها.

ثانيًا، تطرقت الفصول الخمســة الســابقة، لأغــراض تحليلية في الأســاس، إلى العلاقات الثنائيــة، أي العلاقــة ما بين أي جهة حكومية وأي طرف خارجي ـ ســواء كان شركة خاصة، أم جهــة غير هادفة للربح / جهة تطوعيــة، أو إدارة حكومية أخرى، أو متطوعاً، أو خاضعاً للتنظيــم، أو عميلاً. ومع ذلك، فحقيقــة الأمر هي أن العديد من حالات التعاقد الخارجي تتضمــن العديد من القطاعات، وقد تتخذ صورة شــبكات داخل القطاع نفســه، إذ تعمل المنظمة الحكومية مع اثنين أو أكثر من الجهات التابعة للقطاع الخاص، أو يمكنها أن تشرك

مزودي خدمات من القطاعات الأخرى. وبمزيد من التفصيل، تتضمن تلك العلاقات اشتراك العديــد من الأطراف مــن مختلف القطاعات. (ضع في اعتبــارك أن التركيز في هذه الحالة ينصب على شــبكات تقديم الخدمات، وليس الشبكات التشاورية)، والجدول (٩-١) يوضح أبعاد تلك الشبكات.

ويســتعرض هذا الفصل تلك الأنواع من الترتيبات، إضافــةً إلى التحديات والفرص التي تنتج عنها. ويحدد الجزء التالي الاختلافات بين الشــبكات والنوعيات الأخرى من الترتيبات، والتحديــات التي قــد تواجهها الإدارة نتيجة لــكل منها. في ضوء تلــك التحديات، تتطرق الأجزاء اللاحقة إلى متى يفيد الانضمام إلى الشبكات، وأفضل طرق التشجيع على الإسهامات المثمرة، مع الكشف عن بعض الفرص الناتجة عن اشتراك أطراف متعددة.

الجدول (٩-١) الأبعاد الرئيسية للشبكات المتعددة الأطراف

توزيع الأدوار	العمل في شبكات متعددة الأطراف
الجهة المسئولة عن القرار	منظمــة حكومية أو شــركات خاصة متعــددة أو جهات غير هادفــة للربح / جهات تطوعية متعددة أو منظمات حكومية أخرى متعددة
الجهة المسئولة عن الإنتاج	منظمــة حكومية أو شــركات خاصة متعــددة أو جهات غير هادفــة للربح / جهات تطوعية متعددة أو منظمات حكومية أخرى متعددة
طرق التنسيق	التعاون في الأساس، إضافة إلى طرق التعاون أخرى، مثل التعاقد الكلاسيكي، إلخ

كيفية اختلاف الشبكات عن العلاقات الثنائية:

تعد أبرز ســمة للشبكات أنها تشتمل على أطراف أكثر من العلاقات الثنائية، وفي أبسط أشــكال هذا النــوع من الترتيبات، قد تدخــل المنظمة الحكومية في علاقة ثنائية مســتقلة مــع كل مزود خدمات خارجي. وهناك تأثير تدريجي لاشــتراك كل مــزود خدمات إضافي للخدمــات يتمثل في وجود علاقة إضافية جديدة يجب إدارتها. ولكن عندما تكون العلاقة أشــد تعقيدًا (وهذه هي الصورة المعتادة)، لا ترتبط المنظمة الحكومية بعلاقة مستقلة مع كل مزود للخدمة فحســب، وإنما يرتبط كذلك بعــض المزودين، أو جميعهم، بعلاقات فيما بينهــم، ويمثل ذلــك زيادة إضافية، بل مضاعفة، في مدى تعقيــد العلاقة. وللتوضيح، فكل

طرفين تجمع بينهما علاقة واحدة، كل ثلاثة أطراف تجمع بينهم ثلاث علاقات، وكل أربعة الأطراف تجمع بينهم ست علاقات، وكل خمسة أطراف تجمع بينهم عشر علاقات، وهكذا.

وبطبيعة الحال، تكون العلاقات داخل الشبكات الفعلية أكثر تلونًا في الواقع العملي، ويعني ذلك أن بعض الأطراف الخارجية سترتبط فقط بالمنظمة الحكومية الموكلة، في حين سيرتبط الغير بالأطراف الخارجية الأخرى، وكذلك بالمنظمة الحكومية. وستلعب بعض الأطراف دور الوسطاء (أو «المنظمات مرحلية»، انظر براون ١٩٩١) بين الحكومة والمنظمات الأخرى، في الحالات الأخرى التي تتضمن سلاسل التفاعلات التي تتكون منها الروابط المتعددة، التي سيتخذ بعضها صورة مجموعات أكثر كثافة من التفاعلات داخل شبكة أوسع، وبعضها الآخر سينتمي إلى شبكات مختلفة ومتداخلة، ولكن مهما كانت الاختلافات، فكلما زادت الأطراف المترابطة في إحدى الشبكات، زاد تعقيد التفاعلات القائمة بينهم، مما يسفر عن مشكلات، مقارنةً بالعلاقات الثنائية.

أولًا، من المحتمل أن تكون هناك مصالح مختلفة ما بين الأطراف. ولقد استعرضنا في الفصل الخامس كيف يثير ذلك تحديات أمام المنظمات الحكومية، ويكمن التحدي، بالطبع، في أن تلك الاختلافات قد تصل إلى وجود خلافات بين جهات القطاع العام والطرف الخارجي، وقد يحتاج حل النزاع إلى التفاوض. وتتضخم تلك العوامل في الشبكات المتعددة الأطراف، حيث تزيد احتمالية وجود مصالح مختلفة، مما يزيد من إمكانية نشوب الصراع فيما بينهم. (ورغم ذلك، هذه الحالة قد ينتج عنها مزيد من الفرص، وهذا ما سنناقشه لاحقًا). وقد ورد في دراسة بوسنية أحد الأمثلة عن بعثة حفظ السلام، وصفها رامارجان وآخرون (٢٠١١) بأنها نموذج معقد متعدد المنظمات، وقد وصف أحد جنود قوات حفظ السلام الاهتمامات المتضاربة بين مختلف الأطراف المشتركة في الشبكة على النحو التالي:

> كان عملي في بلدة صغيرة في البوسنة؛ وقد كانت هناك شائعات عن معاملة السجناء بصورة سيئة في مركز الشرطة المحلية. وقد كانت قوات الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة تسعى من جانبها إلى تكوين علاقة أساسها الثقة والاتفاق مع مأمور مركز الشرطة ذاك، ومن جانبها، تدخلت منظمة غير حكومية معنية بحقوق الإنسان وطالبت القوة التي أنتمي إليها بإجراء

> تحقيق حول تلك الشـائعات فورًا، متجاهلة القائد المحلي. ولأن ذلك كان من شـأنه الإضرار بعلاقتنا، فقد رفضنا، ومقابل ذلك تلقيناً تهديدًا من المنظمة غير الحكومية بإبلاغ وسائل الإعلام بذلك. (رامارجان وآخرون ٢٠١١: ٩٨٢)

ومـن النقاط الواضحة، وإن كانـت ذات صلة، أنه من المحتمـل أن تكون هناك أنواع مختلفـة من المحفزات ما بـين الأطراف، بما يمنح مقابل لقاء المشـاورات والمفاوضات على المسـتوى الجماعي، بدلاً من تقديم المحفزات للأطراف الخارجية من المنظمات الحكومية. على سبيل المثال، قد يؤدي تقديم الحوافز المالية بهدف تشجيع بعض الأطراف على الإسهام في القضاء على الدوافع الاجتماعية أو المعيارية التي يتبناها الآخرون ممن يتمتعون بالأهمية.

ثالثًـا، تعد عمليات الاتصال في الشـبكات المتعددة الأطراف أشـد تعقيـدًا؛ ويرجع ذلك إلى زيـادة عدد العلاقات ما بـين الأطراف المتعددة، مما يعني زيـادة قنوات الاتصال. ومع ذلـك، فالتنوع في العلاقات أيضًـا له أهمية؛ إذ يؤدي إلى تنـوع في الاتصال. ومن ثم، يكون بعـض الأطراف مزيدًا من المعرفة «الداخلية»، في حين يشـعر آخرون أنهم «خارج الحلقة»، مما يقلص من شـعورهم بالانتماء إلى الشـبكة، ومن ثم من اسـتعدادهم للإسهام بأي جهد مثمر. وقد قدمت أحداث مختلفة في حرب العراق أمثلة صارخة على تحديات التواصل، من بينهـا أحداث أطلق فيها متعاقـدو القطاع الخاص النيران على الشرطة العراقية وقوات الأمن العراقيـة والقـوات الأمريكية والمتعاقدين الآخرين ـ وجميعهم أعضاء في شـبكة معقدة من مقدمي الخدمات الذين شنوا «الحرب على الإرهاب» على أرض الواقع (جلانز وليهرن ٢٠١٠).

رابعًا، يعزز تعددية الأطراف من تعقيد أي سـمة من سمات العلاقات الثنائية، وهو ما يعرف باسـم عدم المساواة في السـلطة. وقد أشرنا في الفصل الخامس إلى أن عدم المساواة في السلطة بين المنظمات الحكومية والأطراف الخارجية يعقد من العلاقات التعاونية؛ حيث يحـد مـن القدرات التي يرى الأطراف الأقل قوة أنهم يتمتعـون بها على التأثير في العلاقة، ومن ثم من شعورهم بفعالية نتيجة المشاركة بالوقت والجهد، ويزيد ذلك من صعوبة بناء الثقة، كما تضعـف احتمالية أن تثق الأطراف الأقل قوة في الأطراف الأقوى (كوربي ١٩٧٤). ورغـم أن الأطراف الأقوى قد تتصرف عـلى نحو جدير بالثقة، لكن فكرة أنهم قادرون على التأثير سلبًا في مصالح الآخرين تسفر عن بعض القلق من جانب الطرف الأقل قوة. ويترتب

على ذلك أن الطرف الأقوى عليه أن يبذل جهدًا إضافيًا في سبيل طمأنة الآخرين إلى جدارته بالثقــة، ويؤدي تعدد الأطراف إلى تفاقم تلك المشــكلات من ناحيتــين، الأولى هي أن هذا التعدد ســيزيد من احتمالية تنوع المســتويات المختلفة للســلطة بين الأطراف المعنية، مما يعزز عدم المســاواة في مســتويات الكفاءة الذاتية، كما يزيد فرصة وجود العائق أمام بناء الثقــة؛ أما الناحية الأخرى، فهي أن الاســتجابة المتوقعة مــن الطرف الأقل قوة هي تكوين تحالفات مع الأطراف الأخرى التي ترتبط معه بمصالح مشابهة، أو على الأقل متوافقة. وقد يؤدي ذلك إلى تعزيز الشقاق فيما بينهم، مما قد يصعب الأمور على الشبكة.

وأخــيرًا، من المحتمل أن يظهر تعدد الأطراف مســتويات مختلفــة من المعرفة والقدرة فيما بينهم. وربما يؤدي ذلك إلى تضارب النتائج المثمرة للشــبكة، والأســوأ أنه قد يؤدي إلى اختــلاف التقييــمات المتبادلة ما بين الأطراف فيما يتعلق بمدى إســهام كل منهم على نحو كافٍ في تحقيــق تلك النتائج، وربما يثير أيضًا أحكامًا ســلبية، أو حتى تبادل الاتهامات، بين أعضاء الشبكة.

وتضاعــف تلك الاختلافات مــن التحديات التي تواجه حوكمة الشــبكات، وهذا يعني التوجه الخاطئ من جانب المنظمة الحكومية فيما يتعلق بإدارة الشــبكة. ويعقِّد ذلك من القدرة على التنســيق ما بين إسهامات مزودي الخدمات الخارجيين في الإنتاج. ولقد لاحظنا كيف يســتدعي التعاقد الخارجي الإدارة غير المباشرة للعلاقات الثنائية، ولكن في الشبكات يعد التنســيق جزءاً لا يتجزأ من العلاقات الموسعة أو المكونة من طبقات، والأهم من ذلك أنها تطغى عليها سمة تعدد مواضع السلطة بين المشاركين، ولكن الطبيعة المتعددة الأطراف للشبكات في الوقت ذاته، تتيح فرصًا أقل توفرًا في العلاقات الثنائية. وسنتناول ذلك في الجزء المقبل.

متى تفيد الشبكات في تقديم الخدمة:

كــما هو الحال مــع جميع الترتيبات الأخرى لتقديم الخدمات، يجب أن تحدد مســألة احتمالية المشــاركة في الشــبكات متعددة الأطراف مــن خلال تقييم المنافــع والتكاليف ـ ليس للخدمة نفســها فحســب، وإنما أيضًا للمشاركين في تلك العلاقة، وللمؤثرين في الموقف الإستراتيجي للمنظمة الحكومية على نطاق أوسع.

وتنبع المنفعة الأساسية للخدمة من العامل نفسه الذي عددناه معضلة في الجزء السابق، ألا وهــو الاختلافات ما بين الأطراف، ويأتي في المقام الأول اختلاف المعارف والقدرات ما بين أعضاء الشبكة الذي بدوره يمثل معضلة، هذا رغم أن الاختلافات في أنواعها تقدم فرصًا ينتج عنها قيمة لأعضاء الشبكة. وتنشأ تلك الفرص عن عاملي التخصص والتكامل. فمن ناحية، يوفر تعدد الأطراف مجموعة أوســع من القدرات المختلفة التي تســخر من أجل الحصول على ناتج معين، لكن من الناحية الأخرى، فحقيقة عملهم في الشبكة نفسها يعرقل إمكانية اتفاق الأطراف على ترتيبها بحيث تتكامل إسهاماتهم. ومن ثم يصبح الكل أكبر من مجموع أجزاء الشبكة.

وتعد خدمة (نص للطفل) مثالًا جيدًا على ذلك (بورنستاين ٢٠١١أ). فقد قدم كل نوع من أنواع الشركاء المختلفة إســهامًا متميزًا في إعداد المبادرة وتشــغيلها. وقد أنشأت شركة تدعى فوكســيفا Voxiva منصة لتقنية المعلومات من أجل التعامل مع الرسائل النصية، في حين نجحت مجموعة غير هادفة للربح (اتحاد صناعات الاتصالات اللاســلكية CTIA-The Wireless Association) في إقناع مشغلي الشبكات اللاسلكية بإرسال الرسائل بالمجان، على أن تضمــن مراكز مكافحة الأمراض جودة تلك الرســائل، وتتولى مجموعة مختصة في مجال الرعايــة الصحية التســويق للخدمة. كما يأتي معظم التمويل في ذلك من شركة جونســون وجونســون متعددة الجنســيات التابعة للقطاع الخاص، في حين بينما حشد البيت الأبيض الدعــم من وزارة الصحة والخدمات الإنســانية ووزارة الزراعة لتشرف على برنامج لتقديم المســاعدة الغذائية للحوامل. وقد أضافت تلك الإســهامات، وإســهامات كثيرة أخرى، إلى الخدمة بأكملها، حيث يستند كل منها إلى القدرات المتخصصة التي يتمتع بها مزود الخدمة المعني، بما يمنح القيمة للأمهات وأطفالهن.

ويتضــح مثال آخر في مبادرة أمريكا الوســطى لغســل اليدين، التــي بدأت في ١٩٩٦م، وطبقت في جواتيمالا وكوســتاريكا والســلفادور وهندوراس ونيكاراجــوا، وهي تهدف إلى خفض معدلات انتشــار الأمراض ووفيــات الأطفال الذين يبلغون أقل من خمس ســنوات من العمر، من خلال تطوير حملة منســقة لتشجيع غســل اليدين بالماء والصابون للوقاية من الإســهال (ســعادة وآخرون ٢٠٠١). وقد شــارك بالمبادرة منظمات غــير هادفة للربح

(مــن بينها منظمــة BASICS) وشركات خاصة مصنعة للصابون (على ســبيل المثال، شركة كولجيت-بالموليف، شركة يونيسولا/يونليفر) مع منظمات القطاع العام (على رأسها وزارات الصحــة) وأطرافًا أخرى (مثــل محطات التلفاز، البنك الدولي، ومنظمة اليونيســيف)، وقد مكنت المباردة هؤلاء الأطراف جميعًا من الســعي وراء تحقيق أهدافهم، وكذلك الأهداف الاجتماعية الأوســع نطاقًا من خلال الشراكة. فعلى ســبيل المثال، عظمت الشركات المنتجة للصابــون مبيعاتها، وتمكنت وزارات الصحة من الحد مــن وفيات الأطفال، في حين تمكنت منظمة BASICS من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وقد تأسست شبكات مشابهة في مجالات، مثل برامج الرعاية الاجتماعية للعمل، وحماية البيئة، والمحافظة عــلى الأراضي، والتنوع البيولوجي، ومكافحة العنف المنزلي، وغيرها الكثير (انظــر كلارك وآخرين (١٩٩٦) بشــأن العنف المنزلي؛ جاهيل (١٩٩٨) أو بتســيل وبولكيلي (٢٠٠٤) بشــأن شبكات حماية البيئة؛ مكارثي (٢٠٠٠) بشــأن المحافظة والتنوع البيولوجي؛ وستون (٢٠٠٠) بشأن برامج الرعاية الاجتماعية للعمل). وفي كل تلك الحالات، فمن المتوقع أن تعمل الأطراف المعنية معًا من أجل تحقيق المزيد من أهداف البرنامج أو المشروع مقارنة بما يمكنهم تحقيقه عند الانفراد في العمل أو العمل في شــبكات أصغر، وسيســعى هؤلاء إلى الاســتفادة من اندمــاج التخصصات المترابطــة. ومن حيث الخدمة، فهــم يقيمون المنفعة المتصورة للإســهامات المتحدة للأطراف الأخرى مقارنةً بالتكاليف الموجهة للإســهام بالجهد ـ مثل المال، الوقت، والاعتبارات الأخرى. وبالطبع، لا تحقق تلك التطلعات دائمًا.

من بين المزايا الخدمية المحتملة الأخرى الناتجة من التعاون المتعدد الأطراف مشــاركة المخاطر، مع تعدد الأطراف التي تتحمل العبء إذا ما ســاءت الأمور. بيد أنه يجدر القول بأن مشــاركة المخاطر قد تكون أصعب عندما تســعى الشبكة إلى الاســتفادة من التكامل بين التخصصات المختلفة. والســبب وراء ذلك هو أن كل طرف من الأطراف، عندما يسهم بتخصص مختلف، يكون على دراية بجانب محدد من الشبكة، وبناءً عليه يضطلع على الأقل بمسئولية ضمنية إن أمكن تعقب المشكلة أو الخلل فيما يخص ذلك الجانب. وهكذا، فإنه بدلاً من مشــاركة المخاطر، فإنها توزع على عضو أو أكثر من أعضاء الشــبكة، مما قد ينجم عنه تفتيت التعاون.

وقـد تنجم ميزة خدمية محتملة إضافية من اسـتخدام شـبكات متعددة الأطراف، ألا وهي فرصة التعلم أو تطوير أفكار جديدة بشـأن حلول مشـكلات الخدمة أو تحسـينها. ومـرة أخـرى، ينبثق هذا عن العامل نفسـه الـذي إذا وجد في جوانب أخـرى يجعل من الشبكات أمرًا محفوفًا بالمشكلات، وهي الخلافات بين المشاركين. في مثل هذه الحالة، يمكن الاسـتعانة بالقدرات والأسـس المعرفية المختلفة لدى جميع الأطـراف معًا؛ وذلك من أجل تقديم رؤى جديدة عن كيفية التصدي للمشكلات.

ويشـير كل من هاكسهام وفانجين (٢٠٠٥) إلى سبب آخر للانضمام إلى شبكة العلاقات: وهو عدم وجود وسـيلة أخرى للتصدي لأي مشكلة مجتمعية أو أخلاقية كبرى، مثل الفقر، أو الجريمة، أو تغير المناخ، أو تعاطي المخدرات، أو حرمان السـكان الأصليين، وهي القضايا التي تحظى باهتمام متزايد ويطلق عليها اسم «المشكلات المستعصية»، هي قضايا عويصة لا يمكـن غض الطرف عنهـا، ولكنها تعم بالـضرورة المنظمات وتعم القطاعـات المختلفة بطبيعتها (روبرتس ٢٠٠٠؛ APSC ٢٠٠٧؛ هيد وألفورد ٢٠٠٨).

وللنطـاق الذي تعمل معه هذه الأنواع من الشـبكات بالفعل عـلى تنفيذ حلول لهذه المشـكلات، فإنها تضمن الاهتمام بالتحليل الذي نقدمه. ولكن غالبًا ما توجه هذه الأنواع من الترتيبات متعددة الأطراف بدلاً من ذلك إلى التشـاور أو حل المشـكلات، بمعنى صنع القرار بشـأن الإجراءات واجبة الاتخاذ حيالها. وجدير بالذكر أن هذه المشـاورات ليسـت تافهة، ولكنها، على النحو الوارد لاحقًا، لها دور داعم، بدلاً من كونه دورًا محوريًا لشـبكات تقديم الخدمات التي نسلط عليها الضوء هنا.

ولكـن المزايا والتكاليـف الخدمية لا تطلعنا إلا على جزء من القصة. فهناك جانب آخر جوهري من الشـبكات، ألا وهو تكاليف العلاقة، وهي تكاليف تحديد الخدمات التي يلزم تقديمهـا وبمعرفة مَنْ وكيف، إضافةً إلى المسـئولين عن ضمان تقديمهـا بالفعل. لا تخضع الشـبكات عادةً للتسلسـل الهرمي للأوامر، ولا تميل أيضًا للجوء لأسلوب الحوافز «القوية» (فرانت ١٩٩٦) مثل المكافآت النقدية المرتبطة بالأداء. ومن ثم، تميل الشـبكات إلى تحديد ما يستوجب فعله، وتحديد ما يشكل الأداء الجيد من خلال آليات تشاورية تتمثل في لجان التوجيـه أو الاجتماعات. بصفة عامة، كلما تعقدت الخدمة، تزايد عدد الأطراف المشـاركة وتزايد تنوع العلاقات المتداخلة، واستغرقت التشاورات وقتًا أطول.

ولأول وهلــة، قد تبدو مبادرة (نص للطفل) أنها قد تكبــدت تكاليف مرتفعة للعلاقة، هذا بالنظر إلى اتســاع وتنوع نطاق الأطراف المشــاركة في الشبكة. ولكن تبين وجود ثلاثة عوامــل قد أســهمت في الحــد من هذه المشــكلة. أولاً، كان وراءها جهــات دعم قوية في البيت الأبيض، والتي كان بإمكانها أن تمارس «صلاحيات مجتمعة» من أجل تيسير المشروع. ثانيًا، الالتزام واسع النطاق بالفكرة. ويستشهد بورنستاين (٢٠١١ب) بتعليق على الإنترنت يقول: «تعد مبادرة Text4baby نقطة بداية ممتازة لإقامة تحالفات جديدة؛ فمن لا يحب الأطفــال؟». ثالثًــا، كان نطاق الاعتماديــة المتبادلة بين الأطراف فضفاضًا نســبيًا في أن كل إســهام إضافي من كل طرف يُعد إضافة، وليست منافسة على ساحة مزدحمة بالفعل. على سبيل المثال، تعلن بعض الولايات عن البرنامج من خلال خدمة Medicaid أو على شهادات الميلاد، فيما شاركت المكتبات والكنائس ومقدمو الرعاية الصحية والجمعيات المهنية في نشر المعلومات عن هذه الخدمة وتوزيعها.

ولكــن في الشــبكات الأخرى قد ترتفع تكاليف العلاقة ارتفاعًــا رهيبًا؛ وذلك نظرًا لعدد الأطراف المشــاركة وتنوعها، وهو الأمر الذي ينبغي مقارنته بالمزايا الخدمية المتوقعة. وقد تفاقمت جميع تكاليف العلاقات تلك بصورة مبالغ فيها بســبب تعدد الأطراف المشاركة في العلاقة، ومنها ما يأتي:

- عملية بناء الثقة بين مزودي الخدمة.
- الجهد المبــذول في وضع جداول العمــل وترتيب الاجتماعــات، عندما تكون هناك صعوبة في تحديد أوقات ملائمة لكل الأطراف.
- الوقت المستغرق في الاجتماعات نفسها.
- طول فترة المفاوضات بشأن العوامل المتعددة.
- الوقت المستغرق في ضم الممثلين الجدد للمنظمات المشاركة «بالشرعة المناسبة».
- مهمة الإبلاغ بالاجتماعات الخارجية، إما شفهيًا، إلكترونيًا، أو كتابيًا.

لقــد عُرفت هذه التكاليف وغيرها من التكاليف الأخرى بأنها تســهم فيما يشــير إليه هكســهام وفانجين (٢٠٠٥: ٦٩) باســم «الإرهاق مــن الشراكة». وأســهمت النتائج التي توصلت إليها الدراسة الميدانية التفصيلية لاثنتي عشرة شبكة تعاونية في تفكير جاد:

«النتيجة الساحقة من بحوثنا هي أن البحث عن ميزة تعاونية هو عبارة عن نشاط مستهلك للموارد لدرجة هائلة، لذا لا يوضع في الاعتبار إلا عندما تصبح المخاطر تستحق هذا السعي. والرسالة التي نوجهها إلى الممارسين وصانعي السياسة هنا على حدٍ سواء هي «لا تقدم عليها إلا إذا كنت أنت مضطرًا لذلك» (٢٠٠٥: ١٣، التأكيد في النص الأصلي). وعلى قمة المزايا والتكاليف التي تكتنف الخدمة والعلاقة تأتي التداعيات الإستراتيجية التي يلزم وضعها في الاعتبار أيضًا. ومن ناحية المزايا، قد تكتسب الحكومة شرعيتها من المشاركة في شبكة العلاقات، أو ربما بصورة أقرب إلى صلب الموضوع، تعمل على الحد من شرعيتها برفض المشاركة. وبكل تأكيد، فإن مشاركتها في مبادرة (نص للطفل) لم ينجم عنها أي أضرار سياسية على إدارة أوباما (ولم تطلب منهم محاولة الحصول على بعض التمويلات التي يخصصها الكونجرس للبرنامج). ومن جانب التكلفة، قد يساور أي منظمة حكومية القلق حيال تولي أي شبكة المسئولية عن الكفاءات الأساسية التي يتعين على الحكومة الاحتفاظ بها على المدى الطويل. لم تكن هذه هي المشكلة في حالة مبادرة (نص للطفل)، لأنها تمثل مفهومًا جديدًا تمامًا لم يكن يتحمل مسئوليته أحد من قبل. ومثل الكثير من الشبكات، فإنها انطوت على توسع، بدلاً من التخلي عن الكفاءة الأساسية الحالية.

وهكذا، فإن تعدد الأطراف في الشبكات يشكل سلاحًا ذا حدين: فهو يعقد مهمة إدارة تقديم الخدمات، ولكنه يتيح كذلك فرصًا للاستفادة من ذلك التعقيد.

إدارة الشبكات:

وكما تؤدي المنظمات الحكومية أعمالها في العلاقات الثنائية، فهي أيضًا تسعى إلى انضمام مزودي الخدمة الخارجيين في الشبكات للعمل بما يتسق مع الأغراض التي من أجلها انضمت الحكومة للشبكة، وبسبب «وضعها الخاص» (الملاحظ أعلاه)؛ فإنها تميل إلى الاستعانة بالمزيد من الموارد الفريدة المتاحة لهم. كما أن تعدد مزودي الخدمة يزيد من صعوبة الحصول على الإسهامات من وقت أطراف الشبكات وجهدهم. وقد يصبح تقديم

الحوافز الخارجية ذا فاعلية مع بعض الأطراف، ولكنها قد تتعارض مع غيرهم، وتعمل على تقويض دوافعهم الداخلية أو الاجتماعية أو المعيارية. وفي هذا السياق، فإن تقديم مكافأة إلى مــزودي الخدمة نظير أداء الأعمال التي ما كانوا ليؤدوها قد لا يكون أفضل نهج تتبعه، وإنما السـعي إلى التأكيد على الهدف، أو إيجاد المواءمة معه، أي مناقشــة غرض ما يوافق عليه جميع الأطراف واتباعه.

وأحد أوجه التعامل مع ذلك هو المطالبة بوضع «رؤية مشــتركة» أو «غرض مشــترك». وفي بعــض الأحيــان يعني هذا أن «يتعين على كل فرد أن يوافق على الغرض الذي اقترحه»، ولكــن يكون هذا دون دراية كاملــة بحقيقة أن الأطراف لديها فعليًــا اهتمامات متباعدة تمامًا، ولكن هذا ليس الحال دائمًا. لقد كان من أهم العوامل الرئيسية التي تحرك المشاركة الفاعلــة والديناميكيــة لمختلف مزودي الخدمة في مبادرة (نــص للطفل) هو العامل الذي أيــدوه في العموم، كما هو مذكور في التعليق الآنف الذكــر: «من لا يحب الأطفال؟» وبناءً عليه، هناك دور لقادة الشبكة في صياغة غرض يعمل تجميع الشروط دعم مختلف أطراف المنشأة وعرضها.

ولكن رغم أن هذا يؤكد رسالة عامة، فإنه لا ينفي الخلافات التي قد تنشب بينهم بشأن مســائل، مثل: الموارد والأساليب الفنية والإجراءات المستخدمة. علاوةً على ذلك، فإن تعدد الأطــراف يعمل على زيادة نطاق اختلاف المصالح فيما بينهم. بيد أن هذا التباين الواســع في المصالح يعد فرصة، إضافةً إلى كونه مشكلة. وحقيقة اختلاف المصالح لا يعني بالضرورة أنهم في صراع، وإنما قد يكونون بكل بســاطة مختلفين. ويثير هذا إمكانية أن الخلافات قد تتعايش، حتى إن كل طرف قد يتنازل عن شيء ذي قيمة أقل مقابل شيء قيمته أعلى في أي ترتيبات يجري التفاوض بشأنها، بحيث يكسب كل فرد أكثر مما يخسر، وهو ما يُعرف باسم تحقيق مصالح الجميع. ومن المثير للدهشــة إزاء هذه الترتيبات أنه كلما زاد عدد المصالح المختلفــة على طاولة المفاوضات، زاد عــدد المتغيرات موضع التفاوض، ومن ثم زادت طرق التوصــل للحلول المفيدة للجميع. وفي شــبكات العلاقات المتعــددة الأطراف يعمل وجود الكثــير من الأطراف على زيادة احتمالية اختلاف المصالح عــلى طاولة المفاوضات، ومن ثم احتمالية تعايش هذه الاختلافات بعضها مع بعض (لاكس وسيبينيوس ١٩٨٦؛ براون ١٩٩١).

عادةً ما تتطلب صياغة غرض مشــترك وتعايش الاختلافات إجراءات تشاورية، ومن أكثر أشــكالها شيوعًا المنتديات المشتركة أو اللجان المشتركة، التي تمثل فيها الأطراف المعنية. ولا يــؤدي المنتدى المشــترك في حد ذاته أعــمال التنفيذ أو تقديم الخدمــة التي يؤديها أعضاء الشبكة، ولكن يقتصر دورها على المصالحة وتعظيم الاستفادة من أهداف كل من الأطراف المشــاركة ومصالحهــم. ويثير هذا دافعًا آخر قد يدفع أعضاء الشــبكة أيضًا إلى المشــاركة بوقتهم وجهدهم، وهو حس الامتلاك، وهذا إذا رأى الجميع أن الإجراءات التشاورية عادلة. ورأينا في الفصلين الســابع والثامن أن عدالة الإجراءات تُعد محفزًا هامًا لمشاركة العملاء أو الخاضعــين للتنظيم في الإنتاج. وكــما أوضح تايلر (١٩٩٠)، يزداد إقبال الأفراد على الامتثال للقانون إذا شعروا بعدالة إجراءاته، وإن ترتب على ذلك حرمانهم شخصيًا من أي مزايا جراء تطبيقه عليهم. بنفس الطريقة، فإنه من المنطقي افتراض أن الأفراد ســوف يقبلون إجماع آراء المجموعة التي كانوا يتشاورون معها، حتى وإن لم يلقَ موقفهم تأييدًا كاملًا، فإذا شعروا بالعدل عند الاستماع إليهم وأن الحجج التي قدمها الآخرون كانت قوية بما يكفي، قد ينبع المحفز القوي من طرق عمل المجموعة نفسها.

غير أن، التأكد من شــعور كل فرد بأن الآخرين اســتمعوا إليه بصورة عادلة على النحو الــذي ناقشــناه أعلاه، من المرجح أن يؤدي إلى زيادة تكاليــف العلاقة، فهذا عادةً ما يعني قضــاء المزيــد من الوقت في الإجراءات التشــاورية. ولكن على الأقــل يكمن جزء من حل هذه المشــكلة في إقرار نهج للطوارئ من أجل تطبيقه على المشاورات. ويستعرض توماس (١٩٩٥) إطار عمل للتفكير بشــأن مشــاركة الجمهور في القرارات العامة التي تســعى إلى تجنب تطبيق إجراءات تشاورية كاملة الأركان كل مرة. ويقترح قائمة من الخيارات المتعلقة بالمشــاركة، على ســبيل المثال لا الحصر: اتخاذ القرارات الإدارية المســتقلة، والمشــاورات العامة، والقرارات العامة، وهي لا تختلف عن المفهوم الذي وضعه أرنستاين «سلم مشاركة المواطنين» (١٩٦٩). وتتمثل مشــاركة توماس المميزة في افتراض أن كلاً منها تكون مناســبة في ظل ظروف معينة دون غيرها. من مزايا هذا الأسلوب، والشيء بالشيء يذكر هنا، أن في بعض المواقف قد تكون النهُج التشــاورية محدودة الموارد، أو التي تستغرق زمنًا أطول، قد تكون أكثر ملاءمة ومن شــأنها الحد من تكاليف العلاقة، بيد أن طبيعة العلاقة ذاتها تعني

أنه من المستبعد أن يوافق أعضاؤها على آلية محددة، وما من طرف واحد، أو مجموعة من الأطراف، يكون قادرًا على فرض آلية واحدة.

وتتطلب جميع هذه الأنشطة من الناحية الإدارية للشبكات - من صياغة المقترحات، والحلول مرضية لجميع الأطراف، والهيكلة، وقيادة الإجراءات التشاورية - الاستعانة بقدرات إدارية معينة يقدمها أولئك الذين يتصرفون نيابةً عن أعضاء الشبكة. وبدلاً من الاعتماد على الرقابة الإدارية التي تستند إلى السلطة النابعة من الهرم التنظيمي، فإنهم يطالبون بممارسة التأثير غير المباشر، مثل الإقناع أو التفاوض أو صياغة المعنى، وهذا يعني تطبيق فنون القيادة، والمعرّفة في إطار موسع، بدلاً من الإدارة.

لم توضع خلاصة في نهاية هذا الفصل على غرار الفصول السابقة من قبل المؤلفين، لذا لزم التنويه للقاري الكريم. (المترجم)

الفصل العاشر

إطار عمل الطوارئ لقرارات اللجوء للتعاقد الخارجي

لقـد تطرق هذا الكتـاب إلى مجموعة متنوعة مـن أنواع مـزودي الخدمة الخارجيين المتاحـين للمنظمات الحكومية، على مسـتوى المنظمات، مثل: الـشركات الخاصة، وجهات القطـاع التطوعي، والمنظمات الحكومية الأخرى؛ وعلى مسـتوى الأفـراد مثل: المتطوعين والعملاء والخاضعين للتنظيم، ولقد اسـتعرضنا أيضًا شتى الأشـكال التي يتخذونها، وأنواع الظروف الملائمة لتحقيق أقصى اسـتفادة منه، وكيف يمكن الحصول على إسـهاماتهم منهم بصورة أفضل. ويسـعى هذا الفصل إلى التقريب بينهم، بوضع إطار عمل لاتخاذ القرارات فيـما بينهم. كما أنه يؤكد أن الاسـتفادة من مزود الخدمـات الخارجي من عدمه ونوعها، هو أمر استثنائي طارئ، إذ يعتمد على الظروف المحيطة. ويتطلب هذا إصدار أحكام بشأن الأغراض، وتحديد المشاركين، وتحليل الأنواع المختلفة للمنافع والتكاليف.

فهم الأهداف:

ينبغي أن تكون نقطة البداية لتحليل اللجوء إلى التعاقد الخارجي بشـأن أي نشـاط في القطاع العام من عدمه، وكيفية ذلك على النحو التالي: ما القيمة التي نسـعى لإنتاجها؟ ما المنافع التي من المتوقع أن يحققها الجمهور من أداء هذه الوظيفة؟ بمعنى آخر، لماذا؟

والنتيجـة هنا هي أن هناك، أو على الأقل ينبغي أن يكون هناك، هدف للعمل الجاري حاليًـا. فالنشـاط ليس هدفًا في حد ذاته، وإنما وسـيلة لتحقيق هدف مـا بعيد عن ذلك النشـاط. ويتفق الأفراد الذين يتسمون بالعقلانية على أنه لا ينبغي أبدًا تأدية وظيفة من وظائـف القطاع العام باعتبارها هدفًا في حد ذاتها، وإنما لأنها تخدم هدفًا هامًا للمواطنين. والواضـح، وما قد يبدو تافهًا، ولكنه على قدر من الأهمية، هو احتمالية وجود طرق بديلة لتحقيق الهدف نفسـه. وبالفعـل، كلما ابتعد الهدف قليلًا عن الطـرق الحالية (أي، كلما زادت الخطوات الوسيطة بين السبب والنتيجة)، زادت احتمالية ظهور طرق بديلة للوصول لنفس الهدف. ولا يعني هذا بالضرورة أننا ينبغي أن نؤيد النهج الذي يقول: «الغاية تبرر

الوسـيلة». وسـوف تكون هناك عادةً قيم أخرى قد نخاطر بها، على النحو المبين أدناه؛ لذا ينبغي تقييد أو تحديد الطرق المستخدمة من أجل الوصول إلى الهدف المعني، غير أنه من المفيد في المقام الأول أن نتخيل أكبر عدد ممكن من الطرق.

ولكـم في هذا مثال الأعمال الشرطية. فمن الطرق التي يمكننا بها أن نفهم هدف عمل قـوات الشرطة هـو الخروج في دوريات لمراقبة الشـوارع والأماكن العامـة الأخرى، والتي بدورها تتيح وجودًا ملحوظًا. ولا يؤدي رجال الشرطة هذه الأعمال لأنهم يستمتعون بعمل استعراض في الزي الموحد لهم؛ ولا يعني ذلك أيضًا أنهم معنيون فقط بعدد المجرمين الذين تلاحقهـم الشرطة للقبض عليهـم مباشرةً، برغم أهمية ذلك. فمن الضروري أيضًا مسـألة التأثـير الـرادع لوجود الشرطة بوضوح، حيث يسـهمون في الحد مـن الجريمة. لكن حتى هذه المنافع لا تستنفد القيمة المحتملة المتوقعة التي تقدمها دوريات الشرطة في الشوارع. ويسـهم رجـال الشرطة في الحد من الجريمـة بالقدر المتوقع نتيجـة ملاحقتهم، وهي كما يسـهمون أيضًا في مهمة أخرى ذات قيمة للجماهير، ألا وهي الحد من الخوف من الجريمة حتى يستطيع المواطنون أن يحيوا حياة أكثر أمنًا وسعادةً، مع ثبات العوامل الأخرى.

يلاحظ هنـا أن لدينا ثلاث طرق مختلفة لصياغة هدف قوات الشرطة: الطريقة الأولى هي تعميم الوجود الشرطي الواضح في الشوارع، الذي يمكن أن يظهر باعتباره من المخرجات. والطريقة الثانية هي الحد من الجريمة التي يمكن رؤيتها بوضوح في هذا السياق باعتبارها ناتجًا متوسـطًا، في حين أن الطريقة الثالثة هـي الحد من الخوف من الجريمة، والتي يمكن تحقيقهـا باعتبارها الناتج النهائي. وكلما تحركنا عبر سلسـلة منطق البرنامج من المخرجات إلى النواتج النهائية، فإننا نسـتدعي كذلك نطاقًا أوسـع من الطرق من أجل تحقيق الهدف المنشود.

إذا كان الهـدف هـو نشر المزيد من «قـوات الشرطة الموزعين عـلى دوريات»، عندئذٍ لـن يكون هناك سـوى بضع طـرق بديلة للقيام بذلـك. وقد تتمثل إحـدى هذه الطرق في إشراك المتطوعـين باعتبارهـم ضباط شرطة محليين بزي موحد، عـلى أن يكونوا قادرين على التعاطي مع المشـكلات الصغيرة والاستعانة بالضباط النظاميين، كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وبنفس الروح، تستطيع قوات الشرطة الدخول في شراكات مع أجهزة حكومية أخرى،

مثل المجالس المحلية، حيث يمكن توظيف ضباط أمن الشوارع من بينهم لتنفيذ الأنشطة الشرطية الأخرى. وبالمثل، تستطيع قوات الشرطة أن تقدم شيئًا تؤديه بالفعل، وأن تسند بعض أعمالها الإضافية لمتعاقدين خارجيين من القطاع الخاص، مثل: الأعمال المكتبية الإدارية، ليتفرغ الموظفون النظاميون للأعمال الهامة. وعلى نحو متطرف تمامًا، قد تلجأ إلى التعاقد الخارجي على بعض أدوار الشرطة، التي لها صلة مباشرة مع الجمهور، مع شركات أمن خاصة. (وبالطبع فإن هذه الأنواع من الخيارات تبدأ في إثارة مخاوف حقيقية حيال إسناد السلطة السيادية الخاصة بالدولة للغير، ولتجنب هذه المخاوف ينبغي على الأقل تحديد هذه الخيارات، على النحو الذي سوف نتطرق إليه أدناه).

ولكن إذا كان الغرض هو الحد من الجريمة، عندئذٍ قد يتم اتخاذ سبل أخرى إلى جانب زيادة عدد رجال الشرطة الموزعين على الدوريات. كما قد يتم تدريب الشرطة نفسها بفاعلية أكبر لاعتراض المجرمين؛ وهذا يعني تزايد احتمالية الحد من الجريمة بالاستعانة بنفس العدد من قوات الشرطة، أو تحقيق النتيجة نفسها بإمداد ضباط الشرطة بمعدات أفضل تعمل على زيادة فعاليتهم. وبصفة عامة، قد تجند قوات الشرطة أفرادًا من المجتمع للتعامل مع السياق الاجتماعي المحيط الذي قد يشجع على ارتكاب الجريمة. وربما يبدأ ذلك بتكوين مجموعات «حراسة الحي» أو («حراسة الشوارع») على نطاق أصغر يحرسون عقارات الآخرين، ومن ثم إبلاغ الشرطة بأي سلوكيات مشكوك فيها من الغرباء. وعلى نطاق أوسع، يمكن تخصيص برامج، على سبيل المثال، لتزويد الشباب الذين يشعرون بالملل والتهميش بالأنشطة التي تجذب اهتماماتهم، بدلاً من الانتماء إلى العصابات أو تعاطي المخدرات.

ولكن إن كانت الرسالة هي الحد من الخوف من الجريمة، يمكن الاستعانة بسبل أوسع إلى جانب تلك المذكورة آنفًا. ويمكن استهداف بعض منها عند تأمين البيئة المحيطة، مثل، زيادة إضاءة الشوارع أو توفير كاميرات مراقبة؛ لإضفاء أجواء آمنة على المواقع المظلمة، أو البعيدة، بحيث يقل الخوف من الاقتراب منها.

نعرف في الواقع أن في العديد من ولايات الاختصاص الشرطية، قد يصاحب الانخفاض الملحوظ في معدل الجريمة الفعلي من الناحية الإحصائية، وبشكل سلبي إلى حدٍ ما، تزايد

في خـوف الجماهـير من الجريمة. والسـبب في ذلك هو أن وسـائل الإعلام، التـي غالبًا ما يدفعهـا لذلك ساسـة المعارضة، تميل إلى التركيز على جرائم العنـف؛ كي تعطي انطباعًا عن وجود موجة من الجرائم. وهذا يشـير إلى طريقة أخرى يسـتطيع بها رجال الشرطة الحد مـن الخوف من الجريمة، وذلك بإجراء دعاية إعلامية موسـعة، لتوصيل رسـالة بانخفاض معدلات/خطورة الجريمة.

وتؤكـد جميع هـذه الخيارات حقيقة أنه كلـما زاد تركيز المنظمـة أو البرنامج على الغايات النهائية، بدلاً من الوسـائل الوسيطة، زادت إمكانية اختيار طرق بديلة لتحقيق الغرض.

وهنـاك مثال آخر عـلى هذا، وهو جراحة القلب بالمستشـفيات. فالهـدف منها هام للغاية وهو تجنب الوفيات، وفي هذه الحالة يُقصد بالطبع أولئك المعرضون لمخاطر الإصابة بأمـراض القلب، مثل: أمراض القلب الخلقية، أو ضعف التروية بالدم، أو أمراض صمامات القلـب. وتخـدم جراحة القلـب أو الشرايين التاجية هذا الغـرض، وغالبًا ما يكون هذا في عمليات الطوارئ، وذلك بإصلاح أو استبدال الأجزاء التي تعاني خللاً من القلب. ويطلق إلى هذه العملية اسم العلاج الثلاثي.

بيـد أن الغرض من تجنب الوفيات الناجمة عن أمراض القلب قد يتحقق أيضًا بالرعاية الثانويـة أو الأولية. في العلاج الثانوي، قد تعمل الأدوية التي يصفها الطبيب الاستشـاري، عـلى التخفيف من أمراض القلب، وهو الأمر الذي يعمـل مثلاً على تنظيم معدل ضربات القلـب، ويكـون هذا بنية الحد من، احتمالية أن يفضي مـرض القلب إلى خلل، مثل الأزمة القلبيـة، أو تأخـيره. وتتم الرعاية الأولية بهدف الحيلولـة دون الإصابة بأمراض القلب في المقـام الأول. ومن ثم يركز الطبيب، عـادة الممارس العام، على أهمية بعض العوامل، مثل النظام الغـذائي والتمارين الرياضية للمريض، للحد من الإصابة بالسـمنة والإجهاد الناجم عنهـا فيما بعد وتأثيرهـا في القلب. وتجدر الملاحظة هنا مجددًا بـأن كل نوع من العلاج لا يعتمد على اختلاف أنواع طاقم العاملين في المجال الطبي فحسـب، بل يعتمد أيضًا على اختلاف مسـتويات مشـاركة المتخصصين الآخرين وعلى المرضى أنفسـهم لتلافي الوقوع في الوفيات المرتبطة بالقلب.

وبصورة موجزة، فإن فهم الهدف النهائي من أي نشـاط يتولاه القطاع العام يفتح الباب أمام احتمالية تحديد نطاق أوسع من الطرق أبعد من ذلك النشاط؛ حيث إنه يتيح الكشف عن إجراءات خارجية مأمولة قد تسهم في تحقيق النواتج المطلوبة.

ولكـن يجدر هنـا تأكيد أن التركيز على النواتج لا يعني أنـه ينبغي اتخاذ مبدأ «الغاية تبرر الوسـيلة» للحصول على هذه النواتج. فربما تتعارض بعض طرق تحقيق الأغراض مع القيم الهامة الأخرى التي ينبغي بالضرورة أن تحدد الهدف الرئيسي. على سـبيل المثال، قد يتحقق هدف الحد من الجريمة على النحو المتوقع، وبصورة فاعلة، بعد منح رجال الشرطة المزيد من الصلاحيات لتفتيش المواقع واسـتجواب الأفراد. ولكن هذه الصلاحيات قد تبيح ما يتعارض مع مفهوم سيادة القانون، مثل: التلاعب بالاعترافات أو تلفيق الأدلة. وفي عالم القطاع العام الذي يتميز بالاتصال بين المنظمات، ليس من المستبعد عادةً أن يكون السعي وراء تحقيـق الهـدف النهائي، الذي يصـاغ في صورة مخرجات محـددة في نطاق الاعتراف بالقيـم الأخرى التي صيغت عادةً في صورة الإجراءات، كما تخضع المخرجات لهذا الاعتراف بالقيم الأخرى. وسـوف نتطرق إلى مزيد من التفاصيل في هذا الشـأن عند مناقشة المنافع والتكاليف الإستراتيجية أدناه.

إذا كان فهـم الأهـداف النهائيـة مفيدًا، فمن ثـم كيف يمكن تحديدهـا؟ إن الإجابة بسـيطة شكلاً، رغم صعوبتها في حيز التطبيق: أن تسـأل ولا تفتأ أن تسأل «لماذا؟»، حتى تصـل إلى نقطة يتبين عندها عدم وجود المزيد من الأجوبة المفيدة. على سـبيل المثال، في أسـتراليا وبريطانيا وكندا ونيوزيلندا تدفـع إدارات المحاربين القدامى مبالغ لقاء الخدمات الصحيـة والخدمات الأخرى، إضافةً إلى مزايا أخـرى ينتفع بها المحاربون القدامى في بعض الحـالات. كما أنها أيضًا تصـدر مبالغ مالية لأسر المحاربين القدامـى، وخصوصاً في حالات مقتل العسـكريين وإصابتهـم. والهدف الأدنى من هذا هو تقديـم دخل كافٍ أو خدمات طبيـة للمحاربين القدامى وأسرهم. وهذه ميزة خاصة للمحاربين القدامى بشـكل فردي، ولكنها ربما تخلق أيضاً قيمة لمجموعة معينة من المواطنين. والسؤال هنا هو: «لماذا يتعين منـح المزيد من أموال الضرائب التي ندفعها للمحاربـين القدامى أو أسرهم»؟ وقد تتمثل الإجابـة المتوقعـة في: «ربما لأنهـا تتطابق مع تصورنا عن العدالـة». وفي هذا الإطار، فإن

المواطنين يدينون لأولئك الذين قد خدموا بلادهم في الحرب، وذادوا بأنفسهم للدفاع عن بلادهم ضد التهديد العسكري. ولكننا إذا كان السؤال: «ما سبب عدالة المزايا المقدمة للمحاربين القدامى؟»، فإننا بذلك نكشف عن غرض آخر أبعد من ذلك، ألا وهو أننا نريد أن نرسل إشارة واضحة إلى أولئك الذين قد يجنَّدون في المستقبل لخدمة البلاد في الجيش بأنهم سوف يتلقون المعاملة الطيبة نفسها، بمجرد عودتهم من الخدمة في الحرب، وأن أسرهم سوف تحظى بالرعاية إن لم يعودوا، أو إن أُصيبوا إصابة بالغة. بمعنى آخر، إن رغبة الأفراد وميلهم للانضمام للجيش في المستقبل سوف تتأثر بكيفية معرفتهم لما قد ناله أفراد الخدمة السابقون من معاملة في الماضي.

إن طرح مثل هذه الأنواع من الأسئلة يتطلب خيالًا واسعًا وقدرة على إصادر الأحكام أكثر من العلوم. فقد يكون من الصعب التيقن، عند سؤالهم، من مدى توصل الفرد إلى الناتج النهائي لأي نشاط. ولكن حتى عند طرح سؤال: «ما السبب؟» قد تعمل خطوة واحدة أو خطوتان فقط على تحقيق ما هو أكثر من الناتج الأدنى، والمساعدة في اكتشاف بعض الوسائل الإضافية المحتملة لتحقيق الأغراض التي تثير اهتمام المواطنين. وتطرح الفقرة التالية منهجية تحديد هذه الوسائل البديلة.

من ينبغي أن يشارك؟

بمجرد تحديد النواتج المعنية، يُطرح سؤالان هامان:

١. ما الأنشطة المحددة التي تؤدي، أو قد تؤدي إلى، تحقيق النواتج؟

٢. من سوف يشارك، أو قد يشارك، في تلك الأنشطة؟

تؤدي الإجابة عن هذه الأسئلة إلى تصميم «سلسلة القيمة العامة». وهذه الفكرة جزء من مجموعة كبيرة من الأفكار – مثل سلسلة التوريد وسلسلة القيمة ومنطق البرنامج ووضع الخريطة العكسية، والخريطة السببية – التي قد تستخدم لفهم الروابط المسببة في الحصول على النواتج (انظر إيلمور ١٩٨٠؛ بورتر ١٩٨٥؛ هاندفيلد ونيكولس ١٩٩٩؛ فريدينال وهيل ٢٠٠١؛ برايسون وآخرون ٢٠٠٤)[١].

وبربـط هذه الأفكار بفكرة التعاقد الخارجي، تضم «سلسـلة القيمة العامة» مجموعة من المشاركين المرتقبين في تحقيق الأغراض العامة على نطاق أوسع من المنظمات الحكومية وحدها، فهي تسعى إلى تحديد الجهات الفاعلة الخارجية التي تلعب دورًا في تحقيق هدف المنظمة، وتحديد نوعين من التفاعلات:

- تفاعلات بين المنظمة الحكومية والأطراف الخارجية.
- تفاعلات بين الأطراف الخارجية.

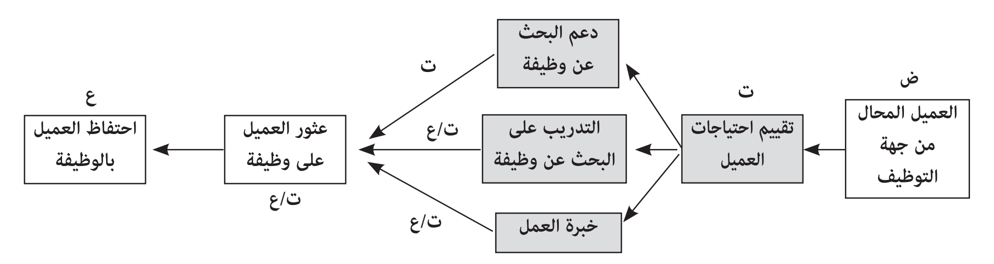
ويمكـن تمييـز تفاعلات النوع الأول مـن منظورين: المنظور الأول هـو البدء بالمنظمة الحكومية، وتخطيط عملياتهـا الداخلية الحالية من أجل الوصول إلى المخرجات أو النواتج التي تتحمل المنظمة مسـئوليتها، ومن ثم تحديـد الروابط مع العمليات والجهات الفاعلة الأخرى في البيئة الخارجية، مثل المقاولين، أو الشركاء، أو العملاء، أو المتطوعين، أو الخاضعين للتنظيم. ويثبت هذا فعاليته بشـدة عندما يتبـين بالفعل أن المخرجات تقع إلى حدٍ بعيد ضمن مسئولية المنظمة الحكومية.

أما المنظور الآخر فهو البدء بتخطيط الأنشـطة التـي تؤديها الجهات الفاعلة الخارجية الرئيسية، مثل: أي شركة خاصة أو منظمة تطوعية، ثم متابعة نقاط تأثير المنظمة الحكومية (أو الجهات الفاعلة الأخرى) في تلك العمليات. وتتبين فعالية ذلك عندما يركز دور الحكومة بصفة أساسية على التأثير في الجهات الفاعلة الخارجية كي تتصرف باتساق مع أهدافها، بدلاً من تولي دور الإنتاج الذي يؤديه الطرف الخارجي، ولعل التنظيم هو أبرز مثال على هذا.

لنبـدأ بالأول من بين هذين النهجين (أي، البدء بالمنظمة الحكومية)، وذلك باسـتخدام مثال مبسط عن منظمة حكومية تقدم برامج للعاطلين عن العمل، لأن الناتج الذي تسعى إليه هو أن تؤمن فرصًا وظيفية مسـتدامة أو تحافظ عليها لأكبر عدد ممكن من العاطلين. (ولأغراض هذا المثال، يفترض أن الذي يتولى تقييم الإعانات ودفعها للعاطلين جهة حكومية مسـتقلة، مثـل إدارة الضمان الاجتماعي، على الرغم من أنه في بعـض البلدان تُجمع هذه الوظائف والمهام في جهة واحدة؛ وذلك لأسـباب سـوف نوضحها لاحقًا). ويوضح الشـكل (١٠-١أ) الأنشـطة المعنية. ولنفترض، لأغراض توضيحية، أن تلك الأنشـطة المظللة باللون الرمادي هي تلك الأنشطة التي تضطلع بها جهة التوظيف الحكومية بصورة كلية أو جزئية،

في حين أن الأنشطة الأخرى تؤديها أطراف خارجية، مثل مزودي الخدمة المتعاقد معهم، أو العملاء، أو أي منظمات أخرى تابعة للقطاع العام.


شكل (١٠-١أ): سلسلة القيمة العامة المبدئية لجهة التوظيف



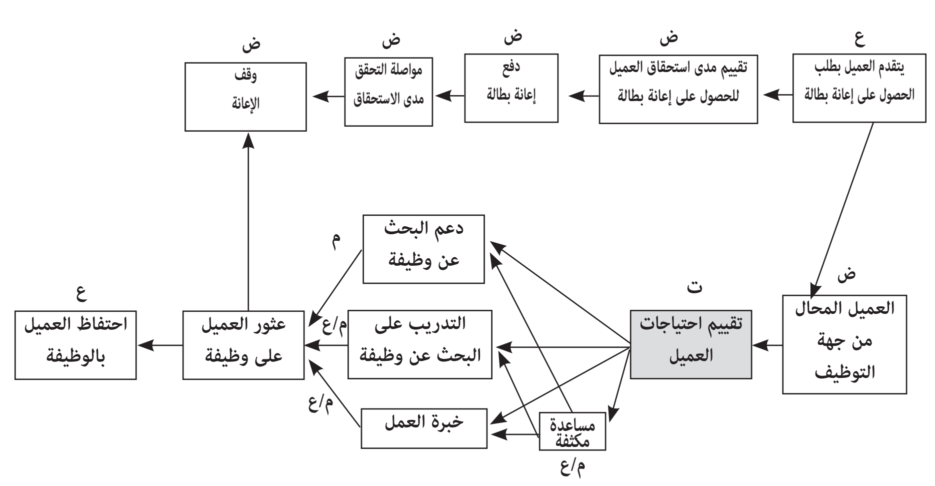
المفتاح: ت = نشاط تؤديه جهة التوظيف، ض = نشاط تؤديه إدارة التضامن الاجتماعي، ع = نشاط يؤديه العميل

وبنـــاءً عليه، تبدأ الإجــراءات عندما يكون لـــدى جهة التوظيف شــخصٍ جديد عاطل عـــن العمل ومحول إليها من طرف إدارة الضـــمان الاجتماعي، ثم تجري تقييماً لاحتياجات العميـــل. مـــن ذلك المنطلق، فإنها تعمـــل على تحديد ما إذا كان العميل «جاهزًا لاســـتلام الوظيفة»، ويمكن أن يتركوه ليبحث عن عمل بنفسه بدعم من جهة توظيف في شكل تيسير الاطلاع على إعلانات الوظائف في وســـائل الإعلام وخدمات الحاســـب الآلي، أو حتى تزكيته في الوظائف الشـــاغرة الملائمة (أي توفيق وظيفة له) من قاعدة بياناتٍ جهة التوظيف. إن لم يقيّم العميل على أنه «جاهز لاستلام الوظيفة»، فقد يلزمه أولاً دعم آخر، مثل التدريب عـــلى البحث عن وظيفة، أو التدريب على بعـــض المهارات، أو الخبرة العملية. وفور إنهائه للدورة التدريبية بنجاح أو اكتســـاب خبرة عملية، يتم تزويـــد العميل مرة ثانية بالدعم في البحث عن وظيفة. وإذا ما ســـار كل شيء عـــلى ما يرام، يضمن العميل الوظيفة، ويحتفظ بها لفترة زمنية طويلة.

وهنـــا تجدر الإشـــارة إلى أن الناتج النهائي - حصول العاطلين على وظائف مســـتدامة - يعتمد على الإســـهام المثمر من جانبٍ ما لا يقل عـــن طرف خارجي واحد: العملاء. وعلى النحو المبين بالفصل الثامن، فإن البرامجٍ الموجهة للعاطلين لا يمكن أن تحقق الهدف المرجو منها، ما لم يتفاعل عملاؤها مع برامج ســـوق العمل ويبحث بكل همة ونشـــاط عن عمل. عـــلاوةً على ذلك، فإن رغبتهم في المشـــاركة في هذه الجهود تكـــون في بعض الحالات نتيجةً

لنشاط طرف آخر خارج جهة التوظيف: وليكن على سبيل المثال، إدارة الضمان الاجتماعي. وبموجب نظم «الالتزام المتبادل» لبرامج الرفاهية في العمل في معظم بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن استمرارية الحصول على إعانات البطالة تعتمد على مواصلة البحث الجاد عن عمل، أو المشاركة في البرامج. ولهذا السبب أقدمت بعض البلدان على دمج جهات التوظيف مع جهات الضمان الاجتماعي.

شكل (١٠-١ب): سلسلة القيمة العامة المبدئية لجهة الوظيف بعد التعديل

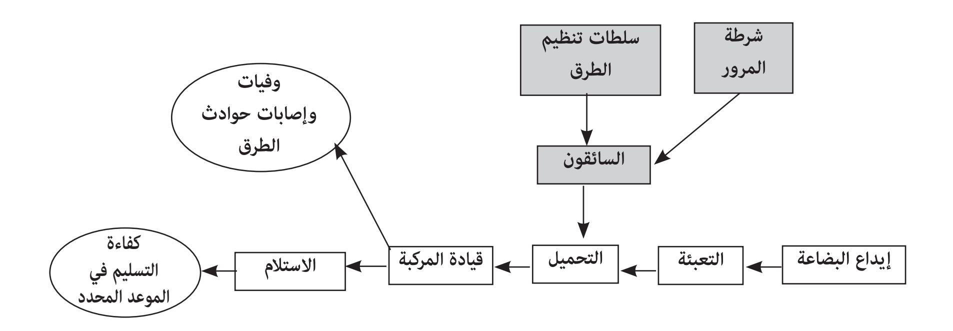


المفتاح: ت = نشاط تؤديه جهة التوظيف، ض = نشاط تؤديه إدارة التضامن الاجتماعي، ع = نشاط يؤديه العميل، م= نشاط يؤديه مزود الخدمة المتعاقد

وإلى هذا الحد، قد أوضحنا الحالة الراهنة من حيث توزيع الإسهامات المثمرة والفاعلة بين المنظمة الحكومية المعنية ومزودي الخدمة الخارجيين. ولكننا نتوصل هنا إلى اثنين من الجوانب المفيدة للغاية من سلسلة القيمة العامة: فالجانب الأول هو أنه يمكننا من تحديد فرص إعادة توزيع المسئوليات بين الأطراف المنتجة كافة. على سبيل المثال، قد تكون جهة التوظيف هي المسئولة عن تشغيل برامج سوق العمل - دعم البحث عن وظائف والتدريب والخبرة العملية، وقد تكون أطراف أخرى هي المسئولة، مثل شركات الموارد البشرية العاملة في القطاع الخاص، أو الجهات المجتمعية غير الهادفة للربح، وربما يكون ذلك بموجب ترتيبات تعاقدية أو تعاونية، على النحو الموضح في الشكل (١٠-١ب).

الجانب الثاني المفيد هنا هو أن سلســلة القيمة العامة تدعونا إلى إعادة النظر فيما إذا كانت مجموعة الأنشطة القائمة - بصرف النظر عمن يقوم بها - هي تلك الأنشطة المناسبة لتحقيق الهدف النهائي المنشــود. وربما تعمل الخطوات الإضافية بين الأنشــطة القائمة على زيادة فعالية الإجراءات، أو قد تكون بعض الأنشطة غير ضرورية، أو قد تحل بعض الأنشطة محل أنشــطة أخرى. على سبيل المثال، يمكن وضع الإجراءات للتعاطي مع ظروف محددة للعملاء المحرومين العاطلين لفترة زمنية طويلة. فبالنســبة لهؤلاء الأفراد، فإن اســتعدادهم لشغل الوظيفة، إضافةً إلى فقدانهم العميق للدافع، وبصفة عامة عدم قدرتهم على التأقلم مع التفاعلات الاجتماعية، يشكل عوائق هائلة تعترض سبيل حصولهم على العمل؛ نظرًا لأن خبرتهم عبر فترات طويلة مثبطة بسبب تكرار رفض أصحاب العمل المحتملين.

شكل (١٠-٢أ): عمليات الإنتاج الرئيسية للشحن البري



في هذا الموقف من المستبعد أن يصبح التدريب على الوظائف التقليدية أو دعم البحث عن وظائف فاعلاً. لذا، من المرجح، إضافةً إلى البرامج التقليدية، أن يحتاجوا إلى مســاعدة مكثفــة على اتخــاذ الخطوات المبدئية نحو بنــاء الثقة والكفــاءة الاجتماعية، مثل الفرص المتاحة للمتطوعين، أو منتديات دعم الأقران، أو فصول محو الأمية الأساســية. وفي المقابل، فإن هذه المجموعة المعدلة من الأنشــطة قــد تفرض بدورها التغيرات في مجموعة مزودي الخدمة على النحو المبين بالشكل (١٠-١ب).

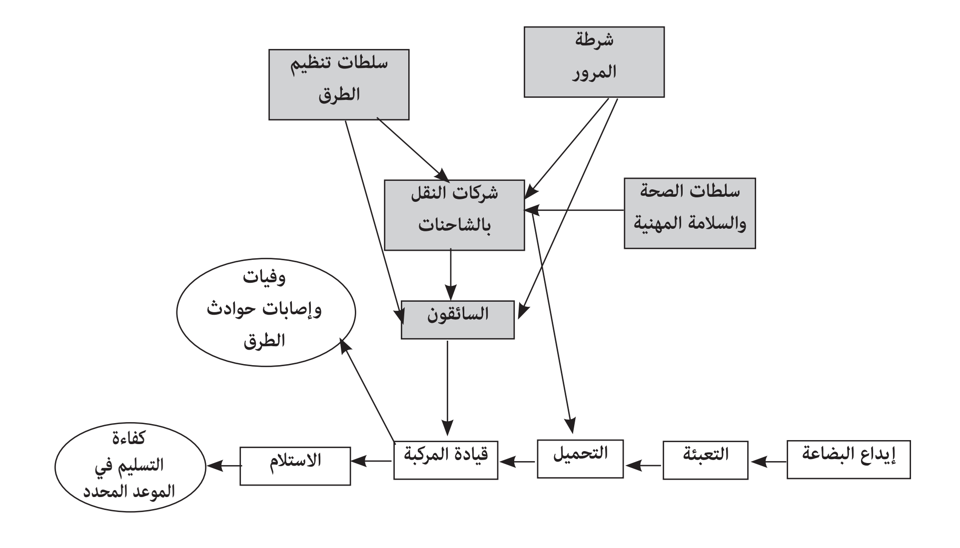
ويبدأ النهج البديل بأنشــطة الطرف الخارجي، ومن أمثلة هذا تنظيم بالشــحن البري، وعــلى وجه التحديد الحد من عدد الوفيات والإصابــات الناجمة عن الحوادث – ليس بين

قائدي الشـاحنات والعاملين فحسـب، ولكـن أيضًا من بين السـائقين الآخرين. ولا يعقل مـن الناحية الاقتصادية بالنسـبة للمنظمـين، في هذا المثال: شرطة المرور وسـلطة تنظيم الطرق، أن يشـاركوا في مجال نقل الشحنة من مكان إلى آخر، ولكن ما يشغل المنظمين هو الحد من العوامل الخارجية السـلبية لهذا النشـاط الرئيسي. لذا، فإنه من المفيد أن توضع خريطة بالعمليات المتضمنة في ذلك النشاط الرئيسي من أجل تقديم نقاط مرجعية للتدخل التنظيمي.

ويبين الشـكل (١٠-٢أ) إجراءات الإنتاج الرئيسـية في مجال نقل الشـحنات، من إيداع البضائع عند بداية الرحلة وحتى استلامها عند نهايتها.

ومـن الناحية التاريخية، أثناء بذل السـلطات الجهود اللازمة لتخفيض رسـوم الطرق، وجهت تلك السـلطات اهتمامها بصفة أساسـية لوظيفة القيادة، فقد سـعت إلى تشجيع السائقين، أو إلزامهم، على عدم القيادة بسرعة أو تحت تأثير الخمور أو المخدرات، والحفاظ على سـلامة مركباتهم. لقد أدى هذا إلى إطلاق الحملات الإعلامية وتطبيق الغرامات على المخالفات.

شكل (١٠-٢ب): عمليات الإنتاج الرئيسية التفصيلية للشحن البري



لقد سعت سلطات تنظيم الطرق أيضًا، في إطار الموارد المتاحة، إلى تأمين سلامة الطرق نفسها، وذلك على سبيل المثال، بالحد من حوادث «النقاط السوداء» أو بنصب حواجز الأمان على طول جانب الطريق.

بيد أن هناك عوامل أخرى محتملة تسهم في ارتفاع رسوم الطرق إلى جانب سلوكيات سائقي الشاحنات وحالة الطرق. في البداية لا يتمتع السائقون بالاستقلالية في أداء أدوارهم، إذ يتعرضون لضغوط هائلة من جانب أصحاب العمل (أو من جانب وكلاء الشحن في حالة سائقي الشاحنات التابعين للمالك)، ويساعد على تفاقم الأوضاع ارتفاع المطالب السوقية التنافسية متمثلة، في الوفاء بالمواعيد النهائية المحددة مما يدفعهم إلى القيادة بسرعات عالية، كما يضطرون للقيادة لفترات زمنية طويلة جدًا ومبالغ فيها، الأمر الذي يعرضهم لمخاطر النوم أثناء القيادة، أو قد يدفعهم إلى تعاطي المخدرات كي يبقوا يقظين. كما يتعرض السائقون أيضًا إلى ضغوط الأحمال الزائدة على مركباتهم، الأمر الذي يعمل على تلف المكابح، مما يجعل الحوادث أشد فتكًا. ويتعلق هذا الأمر بالسلامة المهنية إضافةً إلى سلامة الطرق. وبناءً عليه، فإن وضع خريطة بعمليات الإنتاج الرئيسية يكشف عما لا يقل عن اثنين من الأطراف الخارجية الأخرى: وهما: شركات النقل بالشاحنات (إما أصحاب العمل وإما وكلاء الشحن)، وسلطات الصحة والسلامة المهنية، على النحو المبين بالشكل (١٠-٢ب). فينبغي لشركات الشحن على وجه الخصوص، أو حتى إلزامها، أن تدرج مسألة تشجيع التحميل الآمن وممارسات القيادة الآمنة ضمن التوقعات التي تفرضها على سائقيها.

في واقع الأمر، لقد طبق منظم واحد على الأقل هذا النوع من التحليل بصورة صريحة. وركزت اللجنة الوطنية للنقل بأستراليا، والمكلفة بإدخال معايير السلامة المحلية الموحدة لجميع ولايات الاختصاص، بما يتفق مع الولايات، على ما أسمتها «سلسلة المسئولية» في مجال النقل البري مع التركيز على كافة أنواع التدخلات القانونية وغيرها من التدخلات في نقاط متعددة من السلسلة، على النحو الموضح بالشكل (١٠-٢ب) (بادولا ٢٠٠٨).

يوضح هذان المثالان كيف يمكن لسلسلة القيمة العامة أن تساعد في تحديد البدائل المختلفة التي تسهم في عمليات العملية الإنتاجية، بمعزل عن المجموعة المفهومة حاليًا. وفي كل حالة تكون الخطوات التي تُتخذ في التحليل بسيطة من حيث الشكل، ولكن تحتاج إلى ممارسة إصدار الأحكام:

- أولاً، تحدد عمليات الإنتاج الرئيسية الحالية، إما داخل المنظمة الحكومية، أو للطرف الخارجي الذي تسعى المنظمة الحكومية إلى التأثير فيه.
- ثانيًا، بالنسبة لكل خطوة في عملية الإنتاج، يلزم التحقق مما إذا كانت هناك أي عمليات أخرى لم تظهر بعد تعتمد عليها تلك الخطوة، إما داخل المنظمة أو خارجها.
- ثالثًا (ومن الأرجح اتخاذ هذه الخطوة بالتوازي مع الخطوة السابقة)، بالنسبة لكل عملية من العمليات المحددة، يلزم التحقق من الجهات الفاعلة التي لها تأثير، أو كيفية حدوث التأثير. وقد يفيد في هذه المرحلة الرجوع إلى جميع الأنواع المختلفة من الأطراف المبينة في هذا الكتاب (انظر الجدول ١-١ للتلخيص): الجهات الحكومية الأخرى، والشركات الخاصة، والجهات التطوعية، والمتطوعون، والخاضعون للتنظيم، والعملاء.
- رابعاً، توضيح صورة الحالة الراهنة للوضع، وينبغي فهم ما إذا كان ينبغي توضيح أي من الخطوات بالتفصيل، بإلغائها، أو تعديلها.
- خامسًا (مرة ثانية ربما بالتوازي مع الخطوة الرابعة)، ينبغي إجراء التحقق من خطوة للتأكد من وجود أطراف بديلة قد تؤدي تلك الخطوة على النحو المتوقع.

ومن هذا التحليل، ينبغي تحديد بعض المرشحين المحتملين للقيام بدور مزودي الخدمة الخارجيين، ولكن هذا لا يعني بالضرورة أنه ينبغي للمنظمة إشراك هؤلاء المزودين. وسواء تم هذا أم لا، فإنها مسألة إجراء تحليل حذر، بمقارنة المنافع والتكاليف المترتبة على الاستعانة بمزودي الخدمة المحتملين، بدلاً من مزودي الخدمة الحاليين. وسوف يتم تناول هذه المسائل في الأقسام التالية.

مقارنة التكاليف والمنافع:

كما شرحنا في الفصل الثاني، توجد ثلاثة أنواع من التكاليف والمنافع المترتبة على التعاقد الخارجي: النوع الأول والأهم هو التكاليف والمنافع المترتبة على الخدمة نفسها، والتي تشمل من جانب، منافع مثل الفعالية، أو الكفاءة، أو جودة الخدمة مقارنة بتأديتها داخل

المنظمة، أو بالاستعانة بنوع مختلف من التعاقد الخارجي، وفي المقابل يحصل مزود الخدمة الخارجي على ثمن أداء الخدمة. ثانيًا، هناك تكاليف ومنافع مصاحبة لإدارة العلاقة مع الطرف الخارجي. ثالثًا، هناك أثر - إيجابي أو سلبي - للتعاقد الخارجي في تحديد الوضع الإستراتيجي للمنظمة الحكومية نفسها أو قوتها أو قدراتها. وقد يعتبر العامل الثالث - التكاليف والمنافع الإستراتيجية - إلى حد ما مسألة ذات أولوية أعلى من النوعين الآخرين من التكاليف والمنافع. وإن تبين أنه من المرجح إلى حدٍ ما أن يظهر تهديد للقدرات الرئيسية للمنظمة أو قوتها، يتعين عندئذ إنهاء التعاقد الخارجي، وتكون مسألة تحديد ما إذا كانت المنافع تفوق التكاليف الأخرى أَم لا أمرًا في غير محله.

ويستعين التحليل بمثال حي، وهو التعاقد الخارجي بشأن بعض خدمات حماية الطفل لجهة تابعة لإحدى الجهات المجتمعية العرقية في ولاية ماساتشوستس (اعتمادًا على فارلي ١٩٩٤).

ففي عام ١٩٨٩، قدمت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس عرضًا لمنظمة الخدمة المجتمعية اللاتينية لا إليانزا هسبانيا، وأبرمت منظمة لا إليانزا هسبانيا عقدًا لتقديم خدمات حماية الطفل للأطفال والأسر اللاتينية في مدينة بوسطن، وهو دور تتولاه حتى الآن إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس، في الأغلب. ويندرج هذا النوع من الترتيبات تحت مظلة برنامج خدمات وكالات الشراكة التابع لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس، وهي منظومة جديدة الهدف منها استقطاب جهات القطاع التطوعي لإضفاء النظام والاتساق على جميع تعاملات الإدارة. بالنسبة لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس، كان من أهم الاعتبارات التي شغلتها هي قدرتها على تقديم خدمات أكثر حساسية من الناحية الثقافية في مجال المجتمعات العرقية، وهو عامل هام جدًا في حماية الأطفال. وتمثل العرض في أن تتولى منظمة لا إليانزا هسبانيا إدارة العملاء اللاتينيين، والتي انطوت على ما يلي: تحديد الخدمات التي يحتاج إليها الطفل وأسرته (على سبيل المثال: الاستشارات، وتدريب الآباء، وتمويل الكثير منهم بمعرفة إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس) والترتيب لتقديم هذه الخدمات، متابعة الآباء في طريقة معالجة مشكلاتهم، مثل تعاطي المخدرات أو العنف الأسري، والتعامل مع الحالة من خلال المنظومة القانونية، والاحتفاظ بسجلات للحالة، مراقبة صحة الطفل. وإلى جانب

هــذه الوظائف والمهام، تجري منظمة لا إليانزا هســبانيا تحقيقًا عن الأسرة إذا صدرت أي شــكوى عن إهمال طفل أو الإســاءة إليه، وترفع دعوى، متى استوجب الأمر، للحصول على حضانــة الطفــل من منزله وإســكانه في إحدى دور الرعاية أو التبنــي. وفي المقابل، تتلقى منظمة لا إليانزا هســبانيا المبلغ نفســه (أي، ٦٣,٠٠٠ دولار أمريكي) لكل عدد معياري من القضايا (١٥-٢٠ حالة لكل أخصائي اجتماعي)، حيث تنفق إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوســتس على عدد الحالات التــي يتولاها الأخصائيون التابعــون لها. وتحت مظلة برنامــج خدمات وكالات الشراكة التابع لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوســتس، تقدم إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أيضًا الخدمات التدريبية والمعلومات للأخصائيين الاجتماعيين العاملين وخدمات الحاســب الآلي المتوافقة مع تلك المستخدمة في الإدارة لحفظ السجلات ومتابعتها.

لقد قدمت منظمة لا إليانزا هســبانيا حتى ذلك الوقت سلسلة من الخدمات المختلفة في الجاليــة اللاتينيــة، والحكومة تمول الكثير منها في مجالات مثــل التعليم والصحة، ولكن لم يكــن لديهــا الخبرة المباشرة في حماية الطفــل، رغم أنها قد قدمت خدمات «أساســية» مصممة خصيصًا لمناهضة التفكك الأسري التي تمولها أيضًا إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوســتس، وهذا رغم التوجســات التي لدى مجلس وإدارة منظمة لا إليانزا هسبانيا بشــأن العمل في مجــال حماية الطفل. وبعيــدًا عن التخوفات الخاصة بمســتوى التمويل وتعقــد العمل في العموم - الأمر الذي يمثل تحديًا أمــام إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوســتس - فقد ســاورها القلق على وجه الخصوص حيال مدى إمكانية تولي القيام بالــدور «الشرطي»، والتدخل في شــئون الأسر اللاتينية من خلال تدابــير، مثل التحقيق في الشــكاوى المقدمة، وإن لزم الأمر، تقديم توصيات بشأن إبعاد الأطفال المعرضين للمخاطر، ولعل هذا كان في مقدوره أن يقلل من الوضع المتميز الذي تحتله منظمة لا إليانزا هسبانيا في الجاليــات اللاتينيــة. وعــلى الجانب الآخر، أقروا بأنه ســيكون من المفيــد جدًا تقديم الخدمــات بطريقة ملائمة مــن الناحية الثقافية أكثر مما قام بــه الأخصائيون الاجتماعيون التابعون لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس في بعض الأحيان.

بعد إجراء بعض المفاوضات، توصلت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوســتس ومنظمــة لا إليانزا هســبانيا إلى اتفاق. حيــث قدمت إدارة الخدمــات الاجتماعية بولاية

ماساتشوستس تنازلات من شأنها إقناع الأعضاء المتشككين بمجلس منظمة لا إليانزا هسبانيا. والأهـم هنـا أنهما قد اتفقا على أن منظمة لا إليانزا هسـبانيا لـن تضطر إلى التحقيق مع الأسر أو إبعاد الأطفال عن منازلهم؛ فإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس هي المسئولة عن هذه المهام. كما تعهدت الإدارة أيضًا بتزويد منظمة لا إليانزا هسبانيا بجميع المساعدات التدريبية والتقنية التي قد تحتاج إليها. وبدأت منظمة لا إليانزا هسبانيا العمل بموجـب هـذا العقد في مطلع عـام ١٩٨٩. بيد أن شروط العلاقة قد تغيرت في السـنوات اللاحقة بطرق كانت لها آثار هائلة في كلٍّ من المنافع والتكاليف بالنسـبة لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس.

ولأول وهلـة، بـدا ذلـك ترتيبًا جيـدًا بالنسـبة لإدارة الخدمـات الاجتماعيـة بولاية ماساتشوسـتس، ومن ثم بالنسـبة للمواطنين الذين يتلقون الخدمـة. وكانت الإدارة تأمل في الاسـتفادة من سـمعة منظمة لا إليانزا هسـبانيا وعلاقاتها ومعارفها المجتمعية لتقديم خدمـات حماية الطفل التي كانت أكثر ملاءمة مـن الناحية الثقافية للأسر اللاتينية. وبناءً على ذلك، فإن التعاقد مع جهة تتولى شـئون الجالية اللاتينية أتاح إمكانية الاسـتفادة من قدراتها المتخصصة التي ترتبت على وضعها الهيكلي. في واقع الأمر، تبين أن منظمة لا إليانزا هسـبانيا كانت قـادرة على الاضطلاع بهذه الخدمة أفضل مـن إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس. علاوةً على ذلك، فإن هذا العمل لن يكلف إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوسـتس أكثر من التكلفـة التي قد تتكبدها إذا ما تولت هي العمل نفسـه بالاسـتعانة بالموظفين التابعين لها. شـكلت جميع هذه العناصر منافع وتكاليف الخدمة، وأضافت قيمة للمعاملات: حيث تحصل إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوسـتس على خدمة أفضل مقابل السعر نفسه.

ولكـن لم تكن هذه هي فقـط المنافع والتكاليف المترتبة على التعاقد الخارجي بشـأن خدمـات حمايـة الطفل، فكما أوضحنـا في الفصل الثـاني أن هناك أيضًـا منافع وتكاليف إسـتراتيجية ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. وفي هذه الحالة يمثل العائد الإسـتراتيجي الأساسي لإدارة الخدمـات الاجتماعية بولاية ماساتشوسـتس في احتماليـة أن بعضاً من البريق الذي حظيت به منظمة لا إليانزا هسـبانيا في أعين الجالية اللاتينية سـينتقل إلى إدارة الخدمات

الاجتماعية بولاية ماساتشوستس بشأن البرامج الأخرى. على الجانب الآخر، كان من الممكن أن تكون هناك تكلفة إستراتيجية محتملة تكتنف التخلي عن أعمال حماية الطفل في الجالية اللاتينية (ولاسيما الجانب المتعلق «بالأعمال الشرطية») إلى منظمة لا إليانزا هسبانيا، الذي من شأنه أن يسلب أو ينزع من إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أحد اختصاصاتها الأساسية وهو تطبيق سلطة القانون. ولكن ساعد عاملان على تجنب هذه المخاطرة: أولهما أن إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس استمرت في أداء بعض هذا العمل داخليًا، مما جعلها تحتفظ بقاعدة معارف، وثانيهما الاتفاق الذي جرى التفاوض عليه، في نهاية الأمر وفر على منظمة لا إليانزا هسبانيا مسئولية أداء الدور الشرطي. ومن ثم، يتبين بصفة عامة أن المنافع الإستراتيجية للتعاقد الخارجي بشأن هذا العمل لم تمثل منافع إيجابية خالصة، ولكنها كانت متواضعة.

بيد أن، الفئة الثالثة من المنافع والتكاليف - التي تكتنف العلاقة نفسها - شكلت بعد أخذ كل شيء في الاعتبار معضلة رهيبة بالنسبة لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس؛ فقد اتضح أن الأشياء ربما تكون قد أفضت إلى أسباب تدعو إلى عدم استمرار التعاقد؛ فقد نشأت معظم تكاليف العلاقة - سواء الفعلية أو المحتملة - من الطبيعة المعقدة للخدمة نفسها.

أولًا، كانت هناك تحديات لها علاقة باختيار مزود الخدمة. ولقد اعترفت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس ببساطة بمنظمة لا إليانزا هسبانيا باعتبارها منظمة خدمة اجتماعية رئيسية موجهة نحو اللاتينيين، ولجأت إليها لتتولى خدمة جديدة، لكنها لم تدرس في الحقيقة قدرة منظمة لا إليانزا هسبانيا على تقديم هذا النوع من الخدمات على وجه التحديد. ولم يكن كافيًا بالنسبة لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أن تعتمد على ما قالته منظمة لا إليانزا هسبانيا عما كانت ترغب في عمله، بل كان من الضروري فهم ما كانت قادرة على القيام به. وبدا أنه قد كان لدى منظمة لا إليانزا هسبانيا الخبرة في تقديم الخدمات للأسر، ولكن إلى هذا الحد، فإن هذه الخدمات كانت ذات طبيعة وقائية فحسب، كما أنها لم تقدم أنواع الخدمات الأكثر تدخلاً التي سعت إليها إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس، حتى إنها سمحت في بادئ الأمر بعدم القيام

بالدور الشرطي. وكان ينبغي لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أن تدرس بقوة السجل التاريخي للمنظمة إضافةً إلى قدراتها الحالية، وكان هذا يستلزم بذل بعض الجهود في إجراء البحوث، مثل المقابلات الشخصية مع أصحاب المصالح الرئيسيين وتحليل المستندات، الأمر الذي كان مكلفًا من حيث الوقت والمال. غير أن هذه التكلفة ما كانت لتُعد في حد ذاتها تكلفة كبرى بالنسبة لحجم التعاقد، أي أن يعمل شخصان لأسبوعين بحد أقصى، ومن ثم كانت لتُعد بكل بساطة عاملاً يجدر أن يوضع في الاعتبار بدلاً من أن يعد مسألة تتعلق بالنجاح أو الفشل. بالطبع إذا كشفت هذه التحقيقات عن وجود تساؤلات بشأن قدرة منظمة لا إليانزا هسبانيا على تقديم الخدمة، لاستلزم هذا على الأرجح ظهور تكاليف أخرى أكبر، لاسيما تلك المتعلقة بمتابعة أداء المنظمة.

ثانيًا، كانت هناك تكاليف محتملة لتحديد الخدمة. ومن المثير للدهشة، بالنظر إلى طبيعة الخدمة، أن هذه التكاليف اتضح أنها متواضعة نسبيًا مقارنةً بما تم إنجازه فعليًا. ويرجع السبب في أن الترتيب كان جزءاً من ضمن برنامج خدمات وكالات الشراكة التابع لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس الذي عمل على وضع المعايير للحالات العملية في نظام حماية الطفل بأكمله؛ لذا ظهرت في الواقع العملي مجموعة من مواصفات الخدمة بالفعل. ويعمل هذا على إثارة سؤال بشأن ما إذا كانت الممارسات القائمة على مبدأ «حجم واحد يلائم الجميع» تمثل بصورة كافية ما هو مطلوب من أي خدمة محددة بعينها، مثل حماية الطفل بالنسبة للأسر اللاتينية. بيد أنه يتبين أنه كان من المرجح أن تتمكن منظمة لا إليانزا هسبانيا من تعزيز أدائها لهذه الوظائف المقننة بمعرفتها المتخصصة والضمنية في أغلب الأحوال. كانت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس تعتمد على منظمة لا إليانزا هسبانيا في تطبيق قواعدها ومعايرها على هذا الدور.

ولكن سواء أدى هذا إلى هذه النتائج الطيبة أم لا، فإنه تأثر بالنوع الثالث والأهم من تكاليف العلاقة: كان يجب التأكد من تقديم الخدمة بالفعل أو لا. كان هناك تباين هائل في المعلومات، على بضعة أصعدة، الأمر الذي ساعد على تفاقم المشكلة، وذلك بزيادة المسافة بين إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس والأسر المتضررة. وقد كان الصعيد الأول ما بين منظمة لا إليانزا هسبانيا وعملائها. والاعتماد على الآباء - وغالبًا

الأمهـات غير المتزوجـات - لتقديم الرعاية الملائمة لأطفالهـم، كان جزءاً من نواتج خدمتها خـارج نطاق سـيطرتها. ومن ثم، فإنها احتاجت إلى الاطـلاع الدائم على ما كان يحدث في نطاق الأسر التي كانت مسـئولة عنها، ولاسـيما تلك الأسر التي كانت تظهر دلائل واضحة أنها تتعرض لمخاطر تعرض الأطفال للضرر أو الإساءة. هذا إضافةً إلى ظهور تحديات تمثلت في النقص النسـبي في الموارد، وارتفاع عدد الحالات وارتفاع معدل دوران العمالة الناتج عن الإرهـاق. وكان الصعيـد الثاني فيما بين إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوسـتس ومنظمة لا إليانزا هسـبانيا. وللمرة الثانية، فإنه نظـرًا للموارد المحدودة كان من الصعب على الإدارة أن تتابع حماية المنظمة للأطفال؛ وذلك نظرًا لعدة أسـباب، من أهمها الطبيعة المشتتة للعمل، كما أن زيارة الأسر تتطلب وقتًا طويلًا، بحيث يتعامل كل أخصائي اجتماعي مع عدد من الحالات يصل إلى ٢٠ حالة، ليتأكد من العمل الفعلي لعدد يزيد بقليل عن هذا يتطلب توفر الموارد اللازمة. وقد تحتاج إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوسـتس إلى التحقق من نسـبة الحالات التي ينبغي مراجعتها من أجل تطبيق عقاب رادع لأي أداء مـتراخٍ من جانب منظمة لا إليانزا هسـبانيا. حتى عندما يتيسر التحقق من نسـبة كبيرة من الحالات، قد يكون من الصعب تمييز الفرق بين العمل الجيد والعمل السـيئ. ويجب التحقق مما يعنيه، على سبيل المثال، إذا ما أعطى الأطفال ردود إيجابية على مضض عندما يُسـألون عما إذا كانـوا يتلقون معاملة طيبة أم لا؟ أو إذا مـا كانوا يحصلون على درجات ضعيفة في المدرسة أم لا؟ قد يستغرق هذا وقتًا للخوض فيما يحدث في هذه الأسر في واقع الأمر.

ربما لم يمثل هذا التباين في المعلومات أي مشكلة، لو كان هناك قدر من الثقة المستدامة بين المنظمتين. ولكن، كما سـوف نرى، فإن مسـتوى الثقة، الذي كان ضعيفًا منذ البداية، تدهور تدريجيًا حتى انعدم تقريبًا كلما شهدت العلاقة تقدمًا ملحوظًا. وبدلًا من هذا، فإن هذه الظروف دعت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس إلى تطبيق نظام صارم في الرقابة على منظمة لا إليانزا هسبانيا.

وبنفس القدر، عولت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس في مستهل الأمر على الثقة في السـمعة الطيبة التي تتمتع بها منظمة لا إليانزا هسـبانيا، وبدا أن منظمة لا

إليانزا هسبانيا تتفاعل مع هذه النقطة. وأثناء هذه الشراكة، برزت مجموعة من المشكلات الخطيرة في العلاقة، والتي نجمت في جزء منها عن شروط الاتفاق المبدئي، وفي جزء آخر من التغيرات اللاحقة التي أجريت على سياسة إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس ومواردها. ولأول عام أو عامين من برنامج خدمات وكالات الشراكة (١٩٨٩-١٩٩٠) واظبت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس على التواصل مع منظمة لا إليانزا هسبانيا، وزودت موظفيها بالتدريب والمساعدة الفنية والمشورة غير الرسمية، ولكن منظمة لا إليانزا هسبانيا واجهت (مثل الجهات الأخرى التابعة لبرنامج خدمات وكالات الشراكة) مشكلة في الوفاء بالتزاماتها التعاقدية. ومع عدم كفاية موازنة الرواتب استعانت لحماية الأطفال بعمالة من الشباب الذين افتقروا للخبرة اللازمة، والذين أرهقوا بنسبة أعلى من المعدل الطبيعي من عدد الحالات إضافةً إلى المتطلبات الأخرى لبرنامج خدمات وكالات الشراكة من أعمال كتابية. وقد بدأت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس في تلقي عدد من الشكاوى بخصوص منظمة لا إليانزا هسبانيا من الآباء، المحاكم، وجهات أخرى.

وفي هذه المرحلة فإن الخطوة الصائبة التي ينبغي لإدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أن تتخذها هي تحسين مواردها؛ وذلك من أجل تقليل عدد الحالات وتحسين رواتب الأخصائيين الاجتماعيين، ولكن تخفيض الموازنة حال دون ذلك. والأسوأ من هذا أن الإدارة اضطرت إلى تقليص العمالة التابعة لها وترشيد أنشطة مكاتبها الإقليمية. وكان يعني هذا بالطبع أن إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس كانت أقل قدرة على مساعدة الجهات التابعة لبرنامج خدمات وكالات الشراكة. ثم في عام ١٩٩١، قلصت الولاية معظم أنشطة برنامج خدمات وكالات الشراكة، ولم تبقِ إلا على تلك الجهات المعنية بخدمة الأقليات وبضع الفئات الخاصة الأخرى، كما أنها قلصت عدد مكاتبها الإقليمية بالكامل، ويجري العمل على الحد من جميع أعمال متابعة برنامج خدمات وكالات الشراكة. ونتيجةً لذلك، عانت بعض الجهات مثل منظمة لا إليانزا هسبانيا تخبطًا على مدار العامين التاليين، حتى إنه في عام ١٩٩٣ أعيدت المكاتب الإقليمية إلى جانب الموارد الإضافية للمساعدة في إعادة تقديم بعض الدعم للجهات المعنية. ولكن، بحلول ذلك الوقت كان الأوان قد فات؛ نظرًا لما أصاب عمل حماية الطفل لدى منظمة لا إليانزا هسبانيا من وهن وما ساده من فوضى. وفي الوقت نفسه، أعلنت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أن

منظمة لا إليانزا هسبانيا من الآن فصاعدًا سوف تكون مطالبة بأداء الدور الشرطي المتمثل في إبعاد الأطفال عن أسرهم باعتبار ذلك جزءاً من إجراءات العمل، رغم أن هذا يعد انتهاكًا للتفاهم المبدئي الأساسي الذي تأسست العلاقة بناءً عليه. حيث تبخرت كل الثقة التي كانت قائمة بين المنظمات.

وربما لم يكن هذا عقبة لا يمكن التغلب عليها - برغم أنها لم تكد أن تكون بتلك المثالية المتوقعة - إذا كانت إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس، بدلاً من ذلك قادرة وبصورة منتظمة على متابعة أعمال منظمة لا إليانزا هسبانيا. ولكن حسبما أوردنا سلفًا، فإنها لم تكن قادرة على تحمل المتابعة بعد حل جميع المكاتب الإقليمية. ولعل النتيجة الحتمية جاءت في شهر فبراير ١٩٩٤م عندما استجابت الشرطة إلى إحدى الإخباريات التي تسلمتها وداهمت منزلاً في بوسطن وعثرت على ستة أطفال صغار لأم من أصل لاتيني تبلغ من العمر ٢٦ عامًا مدمنة للمخدرات وتعيش في حالة مروعة، إذ تعاني الجوع في غرفة مليئة بالبراز، ويعاني طفل منهم حروقًا من الدرجة الثالثة لم تخضع للعلاج، والتي تسبب فيها صديق والدته. لقد كانت هذه الأسرة من الحالات التي تعاملت معها منظمة لا إليانزا هسبانيا، ولكن المنظمة لم تقدم على زيارتهم لمدة خمسة شهور. وفي أعقاب الحملة الإعلامية المستعرة، لم يكن لدى إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أي خيار إلا أن تلغي العقد الذي أبرمته مع منظمة لا إليانزا هسبانيا.

وبالنظر إلى تزايد معدل المخاطر، فإن ارتفاع مستوى تباين المعلومات استلزم بأن تستثمر إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس موارد هائلة في العمل المنتظم على متابعة أدائها. ونظرًا لعدم قيامها بذلك، فشل التعاقد، وأعقب هذا الفشل نتائج وخيمة. تجسد هذه الحالة بقوة كيف يمكن التيقن مما إذا كانت الخدمة التي قُدمت مكلفة من عدمه في مجال الخدمات المعقدة التي تتسم بارتفاع مستويات تباين المعلومات.

كما أنها تلقي الضوء على الفئة النهائية من تكاليف العلاقة، وهي الحث على الأداء الجيد من جانب مزود الخدمة. لم يؤدِ تخفيض الموازنة وإعادة تنظيم الإدارات إلى الحد من قدرة إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس على متابعة الأداء فحسب، بل أسهم في الحد من قدرتها على تقديم الدعم الإيجابي لتشجيع الأداء الجيد. فمن جانب، كانت أقل قدرة على تعزيز زيادة رغبة منظمة لا إليانزا هسبانيا في الأداء الجيد من خلال رعاية العلاقة وتحسينها. وعلى الجانب الآخر، كانت أقل قدرة على تحسين قدرة منظمة لا إليانزا

هسـبانيا على تقديم خدمات جيدة من خلال التدريب والمعلومات والمشـورة والاستفادة مـن الدعم الفني. إن تنفيذ مثل هذه الأمور كان مـن الممكن أن يصحبه بعض التكاليف التي لا تستطيع إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس أن تتحملها؛ نظرًا لتقليص النفقات. مرة أخرى، فتجدر الإشارة إلى أن إدارة هذه العلاقة يصاحبها بعض التكاليف.

جميع هذه الفئات من المنافع والتكاليف واردة بإيجاز في الجدول (١٠-١). ففيما كانت هناك مزايا خدمية هائلة مصحوبة بميزة إسـتراتيجية متواضعة تتمثل في اللجوء إلى إسـناد التعاقد الخارجي بشـأن خدمـات حماية الطفل المقدمة لـلأسر اللاتينية، ترتب على هذه العلاقـة تكاليف باهظة، وذلك عـلى نطاق لم يكن يحظى بأي دعم بموازنة إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوسـتس. بالنسـبة لكل عائد أو تكلفة محددة، فإن هذا الجدول الموجز يمثل، أولًا، تقدير المكاسـب أو الخسـائر، وثانيًا، احتمالية وقوعها بالفعل. لقد أعد هـذا الجدول اسـتنادًا إلى التقدير، وليس تصنيف الأرقام. يمكـن التدخل فيه باللجوء إلى البيانات الكمية، مثل: أسـعار الشراء أو التكاليف التي يمكن تجنبها لاختيار مزود الخدمة (على سـبيل المثال، تكريس شـخص لعدة أسـابيع للبحث عن مـزود الخدمة أو إجراءات المناقصات بوجه عام).

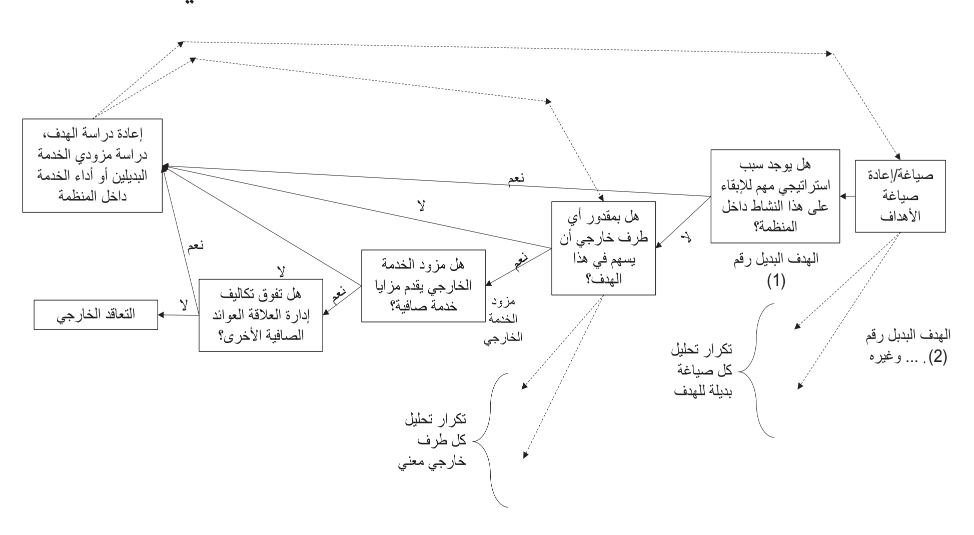
الجدول (١٠-١): منافع وتكاليف التعاقد الخارجي مع منظمة لا إليانزا هسبانيا بشأن خدمات حماية الأطفال ذوي الأصول اللاتينية

النوع	المنافع	التكاليف
الخدمة	تحسـن الفاعليـة والعدالة وجـودة الخدمة نتيجـة تزايد الحساسـية الثقافيـة في مجال خدمـات حمايـة الطفـل (الآثـار الهائلـة المحتملة، وعدم التأكد من التحقيق الفعلي).	سـعر الشـراء لا يزيد عن تكلفـة تقديم الخدمة داخل المنظمة.
إستراتيجي/ تنظيمي	التحسـن المحتمل في مكانة إدارة الخدمات الاجتماعية بولاية ماساتشوستس في الجالية اللاتينية (أثر متواضع).	-
العلاقة		تكاليف اختيار مزود الخدمة (متواضعة). تكاليف تحديد الخدمة (متواضعة). تكاليف التأكد من تقديم الخدمة بالفعل (جوهري). تكاليف تشـجيع مزود الخدمة على أداء خدمة جيدة (جوهري).

إطار عمل للطوارئ:

لقــد أخذنا الآن في الاعتبار العناصر المختلفة التي تســهم في بنــاء إطار عمل للطوارئ. وتتلخــص الفرضية الأساســية لهذا الإطار في أنــه لا يوجد «طريق واحــد صحيح» لتقديم الخدمات العامة. ويعتمد تقديم هذه الخدمات داخل المنظمة أو من قبل طرف خارجي، ونوع ذلك الطرف الخارجي، على الظروف المحيطة.

الشكل (١٠-٣): إطار عمل الطوارئ عند اتخاذ قرارات التعاقد الخارجي



ويظهر إطار العمل في الشــكل (١٠-٣)، حيث يشــير إلى مجموعة القواعد التي لابد أن تُراعى عند اتخاذ القرار، ومنطق سير العمل عند تطبيق تلك القواعد في شكل شجرة القرارات، وتقريب فهم الأهداف وسلســلة القيمة العامة والأنــواع المختلفة للمنافع والتكاليف التي ناقشناها في هذا الفصل.

والســند المرجعي هنا هو وضوح الهدف، ويفضــل صياغته في صورة الناتج النهائي. مع وضــوح ذلك الهدف، فإن الســؤال الأول الــذي يتعين طرحه يتعلق بنــوع واحد من أنواع المنافع والتكاليف، والتي يطلق عليها اســم المنافع والتكاليف الإستراتيجية. ويمكن صياغة الســؤال ليتناول قرار بدء العمل على النحو التالي: هل يوجد أي ســبب إســتراتيجي قهري

لتبنـــي هذا النشــاط داخل المنظمة؟ وعلى وجه التحديد، هل يــؤدي التعاقد الخارجي إلى خســارة الكفاءات الأساسية التي يصعب فيما بعد استعادتها بمجرد خسارتها؟ أم يؤدي إلى التقويض النهائي لســمعة المنظمة الحكومية أو سلطاتها؟ هذه هي المسائل التي قد تكون أســبابًا حاســمة تمنع التعاقد الخارجي، حتى وإن كان مضمونًا مــن حيث أنواع التكاليف والمنافــع الأخرى. وأخيرًا، قد يطالبون على الأقل بإعادة النظر في نطاق النشــاط الذي من المأمول التعاقد الخارجي عليه.

مــن هذا المنطلق، فــإن التحليل يصل بنا من «ماذا» إلى «من»، ليطرح الســؤال التالي: هل توجد أي أطراف خارجية قد تســهم في تحقيق هذا الهدف؟ وينكشف هذا باستخدام سلسلة القيمة العامة؛ وذلك للكشف عن أي جهات فاعلة تكون قد شاركت بأي طريقة في الوصول إلى النواتج المعنية. إن لم تتوفر أي جهات فاعلة، وتبين حتى هذه اللحظة أن تعبئة الأطراف غير المشــاركة قد يكون صعبًا صعوبة بالغة، عندئذٍ من المرجح أن يميل أفضل نهج للعمل نحو الاحتفاظ بتقديم الخدمات داخل المنظمة. ولكن على الجانب الآخر إذا كانت هنــاك بعض الأطراف الخارجيــة التي قد تلعب دورًا في تقديم الخدمــة، عندئذٍ فإنهم قد يخضعون لتقييم إذا كان الأمر يســتحق إشراك هذه الأنواع من مزودي الخدمات. ويؤدي هذا إلى وضع النوعين الآخرين من المنافع والتكاليف في الاعتبار.

ومن ثم، فإن الســؤال التالي الذي يطرح نفســه هو: هل يقدم مزود الخدمة الخارجي مزايا خدمية صافية، أو من المرجح أن يكون قادرًا على تقديمها؟ بمعنى، هل ستفوق منافع الخدمة ســعر الشراء؟ هذه مسألة لا تتعلق بالقيمة النسبية فحسب، وإنما أيضًا باحتمالية تقديمهــا. فإذا مــا تراءى أن مزود الخدمة الخارجي لن يقــدم مزايا خدمية صافية، عندئذٍ يتعين دراســة التعاقد مع أطــراف خارجية بديلة، أو تقديم الخدمــة داخل المنظمة إن لم يتوفــر مزودو الخدمة الخارجيون. ومتى كانت هناك احتمالية وجود مزايا خدمية صافية، يواجه مزود الخدمــة الخارجي عقبة أخرى يتعين عليه تجاوزها قبل أن يُتخذ قرار التعاقد الخارجي: هل تفوق تكاليف إدارة العلاقة المنافع الأخرى الصافية؟ ومرة ثانية، متى كانت تكاليــف العلاقة هائلة، ينبغي عندئــذٍ أن يخضع أي من مزودي الخدمــة البدلاء لتحليل مماثل، أو تقديم الخدمة بمعرفة مزودي خدمة داخليين.

ولا ينبغي التعاقد الخارجي لأداء الخدمة إلا عند تجاوز أربعة عوائق - المنافع والتكاليف الإســتراتيجية، ومدى توفر مزود الخدمة خارجي، والمزايا الخدمية الصافية، وصافي تكاليف العلاقة. وعند كل عائق، فإن القرار يُعد مســألة تقدير أكثر من مجرد علم دقيق، رغم أن التقدير تدعمه دقة التحليل قدر الإمكان.

وبــدلاً مــن افتراض ضرورة التعاقــد الخارجي أو أداء الخدمة داخــل المنظمة بناءً على الأيديولوجيات، أو الطريقة، أو الملاءمة السياســية، أو ظروف الموازنة الانتقالية، يهدف نهج الطوارئ إلى اختيار أكثر الخيار مواءمةً للظروف. والعبرة ومن ثم هي الاهتمام بما هو من المرجح أن يعظم القيمة المقدمة للجمهور.

لــم يضع مؤلف الكتاب خلاصة لهذا الفصل على غرار الفصول الســابقة «لذا لزم التنويه للقاريء الكريم» (المترجم).

الفصل الحادي عشر
القدرات التنظيمية لإدارة التوريد الخارجي

برغـم أن تركيز هذا الكتاب عـلى العمل الذي تؤديه الأطراف الخارجية لصالح المنظمة الحكومية، فمن الواضح أن هذا الجانب يعمل بصورة جوهرية على تغيير العمل الذي يؤديه الموظفـون الحكوميون داخل تلك المنظمة. وإضافةً إلى تقديم الخدمات بأنفسـهم، أو في بعض الأحيان حتى بدلاً من ذلك، يشترك الموظفون الحكوميون أيضًا في الاستعانة بالأطراف الخارجية لتقديم الخدمة. وبدلاً من ممارسـة الرقابة الإدارية المباشرة على الأفراد والموارد الأخـرى اللازمة لتقديم الخدمات، فإنه عليهم أن يمارسـوا التأثـير غير المباشر على مزودي الخدمـة الخارجيين. ونتيجةً لذلك، عليهم أداء مهام جديدة، واكتسـاب مهارات ومعارف جديدة. في الوقت نفسـه، إذا ما قدر لهم النجاح، فإن المنظمة التي يعملون بها ينبغي أن تغـير نظمها وهيكلها وثقافتها؛ وذلك من أجل تيسـير الاضطلاع بالأدوار الجديدة التي من المقـرر أن يؤديها الموظفون، وعليها أيضًا أن ترتبط ببيئتها بطرق جديدة. علاوةً على ذلك، ينبغي إدارة هذه العلاقات الخارجية في سـياق عراقيل الهيكل والإجراءات الحكومية التي تعترض طريقهم.

يتطرق هذا الفصل إلى هذه القدرات، ويعمل في البداية على تحديد المهام المسـتخدمة في التعاقد الخارجي، إضافةً إلى الحواجز الحكومية التي تواجه أداء هذه المهام. وبناءً على ذلـك، فإنه يحلل: الكفاءات التي يحتاجها الأفراد العاملون في القطاع العام ممن يتعاملون مـع مزودي الخدمات الخارجيين، وكيف تحتاج المنظـمات الحكومية التي يعملون بها إلى تجهيز نفسها لاسـتغلال التعاقد الخارجي أفضل استغلال، وكيف تحتاج بيئة القطاع العام إلى التشجيع على التغيير من أجل تيسير هذه الاتجاهات الجديدة.

مهام إدارة إسناد التعاقدات الخارجية:

تُسـتخلص المهـام المطلوبة من أجل التعاقـدات الخارجية من المناقشـة التي تمت في الفصول السابقة، ويمكن تصنيفها إلى فئتين عريضتين: الأولى تتمثل في تلك المهام المستخدمة في الانتقال إلى التعاقدات الخارجية أو منها، وهي تشمل ما يلي:

- اتخـاذ قرار التعاقـد الخارجي (أو أداء الخدمات داخـل المنظمة)، والخدمات التي يجـري التعاقد عليها. ويشـمل ذلك إما تحديد عروض التعاقـد الخارجي مباشرة، أو تلقيهـا بصورة غير مبـاشرة، والعمل بصورة أقل أو أكثر صرامة على مقارنة منافع وتكاليف القيام بذلك. وعلى المسـتوى الأكثر إستراتيجية، فقد ينطوي ذلك إما على إعادة التفكير في محفظة الأنشطة الحالية، أو التأكيد عليها.

- تقرير الجهة المشـتركة (أو الجهة التي سـيجري عزلها). فعند مستوى معين، يشمل هـذا تحديد نوع مـزود الخدمة الخارجي الـذي يلزم إشراكه (على سـبيل المثال، المنظمات غير الحكومية، أو العملاء، أو المتطوعين؟). وعلى مسـتوًى آخر، ولاسـيما إذا مـا كان مزود الخدمة الخارجي شركة خاصـة أو منظمة غير هادفة للربح، فإنه يشمل اختيار مزود خدمات بعينه من تلك الفئة، أو مفاتحته، أو اكتشافه.

تشـمل الفئة الأخرى تلك المهام المسـتخدمة في إدارة العلاقات الحالية مع مزودي الخدمات الخارجيين، وهي كثيرة ومعقدة، ولكنها تشمل على الأقل ما يلي:

- تحديد التوقعات بالنسبة للخدمة المقدمة. وقد يكون هذا بدءًا من وضع مجموعة من مواصفات الخدمة أو التفاوض بشأنها من خلال المناقشة والاتفاق على مجموعة مشـتركة من النواتج المرغوب فيها، وحتـى التوصل لتفاهم بقيام كل طرف «الشيء الصحيح» كلما تطلبت الظروف.

- التيقن/التحقـق مـن تقديم الخدمات. وقد يكون هذا بدءًا من المتابعة المشـددة لـلأداء وحتى الاتفاق غير الرسـمي بأن كل طرف سـوف يناقش أية مشـكلات قد تواجهه من آنٍ إلى آخر.

- تحفيز/تمكـين مـزود الخدمات الخارجي من تقديمها على النحـو المتوقع. وينطوي هذا بالطبع على الاسـتفادة من المحفزات والميـسرات الملائمة للموقف ونوع مزود الخدمة الخارجي.

- الحفاظ على قنوات اتصال وآليات التأثير التي تساعد على تحديد التوقعات والتيقن/التأكـد والتحفيز/التمكين. وينطوي هذا على التأكد من وجود علاقة يسـتطيع من خلالها الأطراف أن يأملوا استمرار قدرتهم على التواصل وبصورة معقولة.

ويختلـف الوزن النسـبي لهذه المهام وفقـًا لبضعة عوامل: أولها هـو مرحلة العلاقة بين المنظمـة الحكومية ومزود الخدمة الخارجي. (انظـر أيضًا رينج وفان دي فين ١٩٩٤؛ بارداش ١٩٩٨: الفصل الثامن؛ سبيكمان وآخرين ١٩٩٨؛ ونوبل وجونز ٢٠٠٦). ونظرًا لأن هذه العلاقة سـوف تتطور مع الوقت، فإنها تستلزم تنويع المهام والقدرات. والطريقة الوحيدة للتفكير في هذا الأمر هو «نموذج دورة الحياة» الذي يوضح تطور التعاون في صورة سلسـلة من المراحل، والتـي عادة ما تكون كالتالي: مرحلة وضع التصور المبـدئي، مرحلة بدء العمل، مرحلة إضفاء الصفة الرسمية، مرحلة التشغيل، مرحلة الإنهاء[1]. وطبقًا لهذا المخطط، فإن أول فئة من المهام (الانتقال إلى التعاقدات الخارجية أو منها) تكون أكثر صلة بالمرحلة الأولى أو الثانية، وآخر هذه المراحل، في حين تكون إدارة العلاقة معنية أكثر بمرحلتي التشغيل أو التسليم.

ويختلـف وزن المهـام أيضًا وفقًا لمن سـوف يتولاها. ويدخل عدد مـن الأدوار داخل المنظمـة في عمليـة التعاقـدات الخارجيـة. قد نجد، على سـبيل المثـال، كيفية اختلاف مسئوليات الموظفين الحكوميين عند المستويات المختلفة، بدءًا من الرئيس التنفيذي، وصولًا إلى أقل موظف في الهرم الوظيفي (جولدسـميث وإيجـيرس ٢٠٠٤: ١٥٩-٧١). ونحن نميز بكل بساطة بالتمييز بين دورين واسعي النطاق هما:

- أولئك الذين تتمثل مسـئوليتهم الرئيسية في إدارة العلاقة مع الطرف الخارجي نيابةً عن المنظمة الحكومية، وذلك في التعاملات المباشرة معهم. ويتعين أن تصف الشروط هذا الدور، بما في ذلك: دور المدير المسـئول عن العلاقة، ومسئول الاتصال والتنسيق، ومسئول شبكة العلاقات، والسمسار، والمفوض، والأدوار الجديدة «لمسئول استكشاف فرص التعاون» و«مسـئول الرعاية الاجتماعية» (ويليامز ٢٠٠٢: ١٠٧). ولكننا سوف نستعمل بصفة عامة مصطلح «المندوب» لهذا الدور، وهو قد يرتبط بمناصب، مثل: مسـئولي التعاقد، ومديري الشراكة، ومنسـقي المتطوعين، ومسئولي خدمة العملاء، ومفتشي التنظيم، ومسئولي المعلومات.
- الإدارة العليـا للمنظمـة الحكومية، بما في ذلك الرئيـس التنفيذي للمنظمة وأعضاء فريق الإدارة العليا الذين يقدم لهم المندوب التقارير في نهاية المطاف.

ولكن ينبغي أن نضع نصب أعيننا أن هذه أدوار، وليسـت مناصب وظيفية. وربما يتم المزج بينهما في بعض المواقف ليمثلا الفرد نفسه، مثلما هو الحال في أي منظمة صغرى. أو

قد يقتصر دور المندوب على جانب فرعي واحد من الوظائف الأساسية للموظفين الآخرين، مثـل محللي السياسـات أو مديري البرامج. ولكن يسـتحق الأمر توضيـح الفرق بين هذه الأدوار، حيث تختلف المهام المصاحبة المهام المسـندة لها. وبصفة عامة، فإن المهام المستخدمة في الانتقال من التعاقدات الخارجية أو إليه من المرجح أن تكون متضمنة في نطاق عمل الإدارة العليـا، في حين أن أولئك المضطلعـين بإدارة العلاقات الجارية مع مزودي الخدمة الخارجيين يقعـون داخل نطاق عمل المندوب. إن انفصال هذه الأدوار من حيث المناصب الوظيفية - وهـو كذلـك في العادة، إن لم يكن ذلك بصفة دائمة - يكون له تداعيات على عمل كل فرد. بالنسـبة للإدارة العليا، هنـاك حاجة لرؤية أن مدير العلاقة يعمـل بالطريقة التي تضمن أن العلاقة تفي بالتوقعات المنصوص عليها في القرار الصادر بالتعاقد الخارجي. وبالنسـبة لمديـر العلاقة، فإن هذا يعنـي موازنة الحاجة؛ وذلك لبناء علاقـة طيبة مع مزود الخدمة الخارجي والحفاظ عليها من ناحية، والحفاظ على الثقة والدعم من جانب منظمته الأم من ناحية أخرى. ومع ذلك، وكما سـوف يتضح من القسـم التالي، فإن بعض السمات المرتبطة بالحكومة تعني أن هذه المتطلبات لا يمكن تسـويتها دائمًا بسهولة. سوف نركز هنا بصفة أساسية على مدير العلاقة، مع إبداء ملاحظاتنا بشأن الإدارة العليا عندما تبرز أهميتها.

العراقيل الحكومية التي تواجه التعاقدات الخارجية:

حتى الآن في هذا الكتاب، استعرضنا التعقيدات الخاصة بالأطراف الخارجية من شركات وجهـات غير هادفة للربح ومتطوعـين وجهات خاضعة للتنظيم وعملاء. ولكن هناك أيضًا تعقيـدات صاحبت الجانب الحكومي من العلاقات؛ فالمنظمات الحكومية، بطبيعتها، لديها أهداف تختلف عن تلك الخاصة بالأطراف الأخرى، حيث يتمثل هدفها الأسـاسي في خدمة المصلحة العامة، في حين تهدف المؤسسات الأخرى إلى أن تعكس مصالح منظماتها وأقسامها. وفي بعـض الأحيان تتماشى هـذه الأغراض معًا، وتتعارض في أحيـان أخرى، وقد تختلف في أحيان أخرى. وحتى عندما تتماشى هذه المصالح، قد تكون ثمة اتفاق بشـأن الغايات، مع اختلاف الوسائل. وهذا التشعب يفرض الحاجة إلى وجود آليات للتنسيق، مثل: العقود أو التعاون على أساس الثقة أو المواءمة مع الرسالة أو العقوبات أو راحة العملاء.

ولكن تخضع منظمات القطاع العام لعدد من المقتضيات الهيكلية والتشـغيلية المتأصلة في العمل مع الحكومة. ولطالما وثِّقت هذه العوامل، التي تشـكل الاختلافات الجذرية بين إدارة القطاع العام وإدارة القطاع الخاص، في المؤلفات ذائعة الصيت عن السياسـة والإدارة العامة. (انظر، على سـبيل المثال، رايني وآخرين ١٩٧٦؛ أليسون ١٩٨٠؛ بيري وكريمر ١٩٨٣؛ بيري وراييني ١٩٨٨؛ موور ١٩٩٥؛ ألفورد ٢٠٠١)، حيث يطرح كل منها تحديات تحول دون الاسـتفادة الفاعلة من واحدة أو أكثر من آليات التنسيق الخاضعة للدراسة في هذا الكتاب على النحو المبين بالجدول (١١-٢).

المساءلة:

تتخلل سلسـلة آليات المسـاءلة الإجـراءات الحكومية، بما في ذلـك الالتزامات المتعلقة بالتقاريـر المالية، وبروتوكولات التعيـين في الوظيفة الحكومية، وقوانـين حرية المعلومات، وتفويـض النفقـات، وقواعد وإجراءات الشراء الحكومي (راينـي وآخرون ١٩٧٦: ٢٣٦؛ داي وكلاين ١٩٨٧: ٦-٩؛ ويلسـون ١٩٨٩: ١١٣-٢٩؛ أوفايرشـيلاياه وآخرون ١٩٩٩: الفصل الثالث عـشر). وجميع هذه الآليـات بالطبع ما هي إلا «الإجراءات الروتينية» التي تسـد شرايين العمل البيروقراطي وتشـجع على الاسـتهزاء بالخدمة العامة. ولقد نشأت الكثير منها رغم ذلك؛ نتيجةً لأسباب كانت معقولة عندما وضعت. وببساطة، فإن البيئة المحيطة التي تتيح ذلك تمنح كلاً من السلطة القانونية والموارد المالية للمنظمات الحكومية من أجل السعي إلى تحقيق الأهداف العامة المنوط بها تحقيقها (موور ١٩٩٥: ٧١)، ولكن في المقابل، من المتوقع استغلال تلك الموارد بطرق تتسق مع الشروط التي تستند إليها. وعلى وجه التحديد، وفصلاً للسـلطات والصلاحيات، فـإن الهيئات التشريعية تتحمل مسـئولية التأكد من أن الحكومة التنفيذيـة تخضع للمسـاءلة عن ممارسـتها للقانون وإنفاق المال العـام. ومن آنٍ إلى آخر تجـرى مراجعة لإجراءات مسـاءلة الموظفين الحكوميين، وفي حالة وجـود أي فضائح أو أي مشـكلات أخرى تتعلق بالمساءلة فإنها تصبح أكثر مشـقة وإنهاكًا. ومع مرور الوقتً، فإنها تتحجـمً في صورة نظم متعنتة ومليئة بالتفاصيل غير الضرورية، هذا في ظل وجود تراكمات فوق تراكمات أخرى من الالتزامات المتعلقة بالمساءلة (بارزيلاي وأرماجاني ١٩٩٠: ٣٠٧-٨).

وما يعزز عنصر المسـاءلة هو الطبيعة السـائدة في الحكومة بأكملها، فيما يتعلق بنظم الإدخال والمعالجة، فعندما تمنـح البيئة المحيطة التي تتيح الموارد للقطاع العام، فإنها تميل

إلى القيام بذلك لصالح الحكومة بصفتها شخصية اعتبارية، بدلاً من المنظمات الفردية داخل القطاع. وبصفة خاصة فإن الضرائب تدفع فيما يُعرف في بعض البلدان بالإيرادات الموحدة والتــي ترعاها الخزانــة أو مكتب الموازنة. وتتعامــل الإدارات الفردية مع هذه الالتزامات الإجرائيــة على أنهــا لوائح حكومية «مناســبة للجميع»، والتي لا تأخــذ في الاعتبار بصورة كافية الظروف المحددة الخاصة بالجهة بأكملها، ولكنها في الوقت نفسه تكون غير ضرورية لتحقيق روح القانون (بارداش ١٩٩٨: ١٢٢).

تتفاعل هذه الآليات بطرق معقدة مع طرق التنســيق الرئيســية: أولًا، قد تعمل على إحباط الممارســات الجيدة للتعاقد، ونحن نعرف، على ســبيل المثال، أنه بدلاً من التشجيع عــلى وضع مواصفات للمخرجات، على النحو الذي ناقشــناه في الفصل الرابع، فإن الهيئات الرقابية التابعة للحكومة غالبًا ما تبالغ في التشــديد على المواصفات الخاصة بالتشــغيل في القواعد التي تضعها للجهات الحكومية المشاركة في شراء الخدمات، ويؤدي هذا إلى حرمان الموردين من مرونة البحث عن طرق أفضل لتحقيق النتائج (بين ١٩٩٩).

ثانيًــا، يمكن للجهات الحكومية أيضًا زعزعــة الثقة في الشراكات التعاونية، وذلك بتقييد نطــاق تمثيل الموظفــين الحكوميين للمنظمات الحكومية؛ وذلــك للتكيف مع الظروف غير المتوقعــة حــين ظهورها. وقــد يكون هذا معقولاً مــن حيث القيمة العامــة التي تخلقها الــشراكات، عندما يســمح الموظف الحكومي ببعض الحرية للمنظمــة غير الحكومية التي تعاني مشكلةً ما تعترض سبيل تحقيق متطلبات الأداء المتفق عليها أو الموعد النهائي المتفق عليه. ولكن قد تكــون يد الموظف البيروقراطي مغلولة بموجب متطلبات إجراءات الإدارة الماليــة أو قواعد الشراء. وعلى الجانب الآخر، قد يقرر الموظف الحكومي أن يغض الطرف عــن بعض المخالفات البســيطة لبروتوكولات المســاءلة، والمنطق من وراء ذلك هو تيســير الحصول على نواتج أكثر قيمة بالنســبة للجمهور. ولكن في ســياق النظم الديمقراطية التي تشــهد معارضة سياسية شديدة الحذر ووسائل الإعلام التي لا تترك صغيرة أو كبيرة دون أن تتحقق منها، فإن أي تجاوز بسيط قد يتحول إلى فضيحة تهدد علاقة الشراكة.

وكما تفرض آليات المســاءلة وإجراءات المتابعة المحكمة التي تُعد سمة أساسية للتعاقد الكلاســيكي، فإنها قد تعمل بالفعل على هدم الثقة. لذا، فإن المتابعة الصارمة للشريك غير

الحكومي تعمل على توصيل رسالة تنم عن عدم الثقة، مما يحض على الإفصاح المشوب بالحذر عند الرد، مع احتمالية نشوب دوامة من نقص الثقة، ويمكننا قول الشيء نفسه بالنسبة للمتطوعين.

ثالثًا، قد تحد المساءلة المتعنتة من نطاق عمل اللوائح السريعة الاستجابة التي تُعد، كما هو موضح في الفصل السابع، أكثر النُهُج فاعلية لحث الخاضعين للتنظيم على الامتثال الإيجابي. أما إذا انحسرت قدرتهم على ممارسة حرية التصرف، عندئذٍ تجد الجهات التنظيمية صعوبة في تطبيق المزيج الملائم من الإقناع والجزاءات. في الوقت نفسه تصبح المساءلة هامة للغاية بالنسبة للجهات التنظيمية؛ لما لديهم من السلطة لممارسة الصلاحيات الحكومية.

وبنفس السياق، فإن المساءلة الصارمة قد تقيد فرض استنهاض التعاون من جانب العميل في العملية الإنتاجية، وهو الأمر الذي يحتاج عادةً إلى سرعة الاستجابة من طرف الجهة الحكومية. كما يعمل التوحيد القياسي، المتضمن في قواعد المساءلة، على تقليص إضفاء الطابع الشخصي على الخدمات المقدمة، وقد يؤدي إلى خدمات ونواتج أقل من المستوى الأمثل المطلوب.

التعقيد داخل الحكومات:

يشيع أمر التعقيد داخل نطاق المنظمات الحكومية وفيما بينها؛ وينشأ هذا التعقيد نظرًا لوجود عدد من الروابط الداخلية بين الأنشطة الحكومية أو المدخلات أو الإجراءات أو النواتج. وتشيع هذه الروابط الداخلية في المنظمات العامة أكثر من المنظمات الخاصة؛ وذلك لسببين: أولهما أن الحكومة «تقدم» قيمة عامة تتكون من عناصر، مثل: توفير النظام الاجتماعي وشروط تشغيل السوق، وعلاجات لمختلف أشكال فشل السوق، مثل: السلع العامة التأثيرات الخارجية، (وتشجيع عدالة التوزيع أو الإجراءات (موور ١٩٩٥: ١٠؛ بوزمان ٢٠٠٢). ومن الأرجح أن تؤدي هذه القيم، بطبيعتها، إلى وجود روابط داخلية فيما بين البرامج المستخدمة في تقديم هذه الخدمات؛ وذلك لأنها، على سبيل المثال، تتعاطى مع مجموعات العملاء أو الاحتياجات المتداخلة.

أما السـبب الآخر لوجود الروابط الداخلية هـو أن الحكومات الديمقراطية تصبح رغمًا عنها مسـؤولة عن مجموعة واسـعة التنوع من الأهداف التي تتعارض أو تتشعب. وينشأ هـذا، من بين أمورٍ أخرى، عن الجهود المؤثرة بفعل المصالح المتناحرة، وانعدام التطابق بين الأهداف العامة للحكومة والأهداف الخاصة بالمنظمة، والمشـكلات الشائعة، والانحرافات بين عدالة الإجراءات والتوزيع المستخدمة وبين الأنواع المختلفة لكل منها، وتعارض المصالح بين الأجيال الحالية والأجيال المستقبلية، والتناقضات بين الأهداف القصيرة الأجل والأهداف الطويلـة الأجل. وتتمثل وظيفة الحكومة في التنسـيق أو بين هذه الأغراض المتنافسـة أو الموازنة أو التوسط بينها.

إن كلا العاملـين يعملان على توليد ترتيبات هيكلية وتشـغيلية متداخلة أو متعارضة، إمـا بين المنظمات الحكومية أو بداخلها. وتؤثر هذه الترتيبات في التعاقدات وذلك بتعقيد متابعة الخدمات المسـندة للغير، وهذا من خلال زيادة نطاق تأثير العوامل الخارجية على مقدرة مزودي الخدمات على الأداء، مما يزيد من صعوبة نسب النجاح أو إلقاء اللوم عند متابعـة الأداء، وبالمثل فإن هذين العاملين يعقـدان أيضًا الشراكات من آنٍ لآخر بتعريضها لمطالب تتعارض مع أهدافهم الأصلية.

كـما تفرض أيضًـا الترتيبات الهيكليـة المتعارضة تحديات أمام الـشراكات، وكذلك أمام التعاملات مع الخاضعين للتنظيم والعملاء، وذلك بتعقيد الرسـائل النابعة من جانب واحد أو الجانـب الآخر، فعلى سـبيل المثال: قد تُـبرم أي إدارة مـن إدارات الرعاية الاجتماعية الحكومية، التي تعمل بصورة منظمة في شكل مصفوفة برامج وأقاليم، عقد شراكة مع جهة تطوعيـة لتقديم مجموعة من الخدمات لمجموعة مـن العملاء ذوي الاحتياجات المعقدة، مثـل من يعانون إعاقة ذهنيـة وعقلية طفيفة وليس لديهم منـزل ويتعاطون المخدرات. فالجهـة غـير الهادفة للربـح في علاقتها بهـذه الإدارة، قد تجد اختلافات فيـما تركز عليه السياسـات التي تتبعها، وليكن، الشـعبة المعنية بالإعاقة العقلية والشـعبة المعنية ببرامج عـلاج تعاطي المخدرات، وهذه الاختلافات ممثلة في فريق على مسـتوى الإدارات تتعامل معه الجهة من خلال مكتب إقليمي محدد. في هذه الحالة، يكتنف الجهة عدم اليقين إزاء الرسالة التي تصدرها الجهة والتي يجدر بها اعتمادها، ومن ثم مدى الثقة في كل ما تقوله الجهـة. وبالمثل، فإن أي شركة تتعامل مع فروع مختلفة من السـلطة التنظيمية قد تعاني

الارتباك على أقصى تقدير، أو على أسوأ تقدير قد تنتهز الفرصة لاستغلال الموقف إذا ما أبدت الفروع توقعات غير متسقة. في نهاية الأمر، قد تنخفض قدرة العملاء على المشاركة في الإنتاج مع الجهة إذا وجدوا أنهم مضطرون للتعامل مع «منافذ» تنظيمية مختلفة تقدم مختلف الخدمات.

الاضطراب:

بكل بساطة، يعني عامل الاضطراب أن السياسات والإستراتيجيات والالتزامات بالموارد تتغير عادةً بصورة متكررة في المنظمات الحكومية؛ وذلك لأسباب تكمن في الإجراءات الحكومية المتبعة. فالبيئة التي تعمل فيها المنظمات الحكومية ومديروها تعد بيئة سياسية، على عكس بيئة السوق التي يشغلها المسؤولون التنفيذيون لدى منظمات القطاع الخاص (رايني وآخرون ١٩٧٦: ٢٣٦-٧؛ أليسون ١٩٨٠: ٢٩٤-٦). لعل أبرز مثال على الاضطراب هو أن في المجتمع الديمقراطي يتم إحلال الحكومات بصورة دورية بحكم الانتخابات التي تنعقد، ومن ثم يصاحب ذلك أيضًا إحلال أولويات السياسة، ومعلمات التمويل، وحتى هياكل الإدارة العامة وعملياتها تتعرض أيضًا للتغيير (أليسون ١٩٨٠: ٢٨٧-٨). ومع ذلك، وفي العموم، تتحول الأولويات الحكومية، استجابةً إلى مجريات وتيارات السياسات الديمقراطية بين الانتخابات، فتظهر مشكلات من نوع جديد، وتزيد وتقل مستويات سلطة المجموعات ذات المصالح، ومن ثم يتغير المزاج العام. وذكر ذات مرة رئيس الوزراء البريطاني السابق هارولد ويلسون أن الأسبوع في عالم السياسة يعد وقتاً طويلاً جدًا.

إن هذه الاضطرابات البيئية تزيد مدى صعوبة المواصفات التعاقدية بزيادة مستوى عدم اليقين، الأمر الذي يجعل من الصعوبة، حسب ما ناقشناه في الفصل الرابع، أن تعرف سلفًا الخدمات المفيدة التي سوف تكون ضرورية عند نقاط زمنية محددة خلال مدة التعاقد. في الوقت نفسه، ينبغي الاعتراف بأن حساسية المتعاقدين الذين يركزون على خدمات محددة قد تزداد استجابةً إلى التغيير أكثر من أي منظمة مسئولة عن مجموعة واسعة من الخدمات المعقدة.

ربما يعمل الاضطراب بصورة أوضح على تقييد، بل وتدمير، بناء الثقة، ليس مع الشركاء فحسب، ولكن أيضًا مع الخاضعين للتنظيم. وتعمل الدورة الانتخابية الديمقراطية بصورة رسمية على الحد من الأفق الزمني لتعهدات الشركاء غير حكوميين، وهو الأمر الذي من

شأنه تقييد درجة الالتزام التي تتولد معه منح «الهدايا». في الوقت نفسه، فإن أي تغيرات في الأولويــات الحكوميــة قد تدفع الموظفين الحكوميين إلى النكــوص في التزاماتهم، ليراهم الشريك على أنهم ينتهكون الثقة. على ســبيل المثال، قد يلجأ وزير جديد إلى تغيير أهداف المنظمة أو البرنامج لأهداف تتعارض مع الأهداف التي تعمل من أجلها الشراكة، والتي كان مــن الممكــن أن تتطور من خلال حوار طويل بين الــشركاء. وقد تلجأ الحكومة إلى تقليص التمويل لمســتوى أقل من المســتوى المخصص في الأصل للبرنامج، أو قــد يلجأ مدير الإدارة إلى مباشرة عملية إعادة التنظيم لاســتبعاد الهيئة المشــاركة للحكومــة من أي وظيفة من الوظائــف المهمــة للشراكة، أو قد تصدر جهة مركزية هامة مثــل الخزانة تكليفًا بإجراءات جديدة لإعداد التقارير قد تتجاهل الترتيبات المرنة التي قد طورها الشركاء عند بناء العلاقة، وهذا قد يتطلب استثمار أحد الموارد الرئيسية أو إعادة توزيعه لكي يمتثل مزودو الخدمات.

إذا كانت هذه المخالفات صغيرة أو نادرة الحدوث، أو أنها تحدث على إثر الثقة المتبادلة والعميقة، يمكن تجاوزها من خلال التعديلات المتفق عليها بين الطرفين والتي تسهلها الثقة. عــلاوةً على ذلك، فإنه قد يتمكن الموظفون الحكوميــون الذين يمثلون المنظمة من التخلي عن المسئولية، وأن يعربوا عن أسفهم حيال القرار الذي تم اتخاذه على مستوى أعلى. ولكن إذا كانت المخالفة جســيمة، أو حدثت بصورة متكــررة، عندئذٍ لا يفقد الشريك الكثير من ثقته في النوايا الحسنة لموظفي القطاع الحكومي بصورة فردية، ولكن يفقد الثقة في قدرتهم على التمسك بجانبهم من العلاقة، وقد يؤدي هذا إلى اتخاذ إجراءات انتقامية ضد المنظمة الحكومية، مثل التمسك بحرفية ما ورد في العقد.

كما نجد أثرًا ســلبيًا للاضطرابات التي تحدث في الشراكات، وهو عمليات إعادة الهيكلة المتكررة المنظمة التي تأتي نتيجة وقوع هذه الاضطرابات، إذ تستجيب الحكومات للتغير في الأولويات المجتمعية أو الضغوط التشــغيلية أو الأجواء السياسية. وغالبًا ما يفاجأ الشركاء الخارجيــون بأن المؤسســة التي ظنوا أنها تربطهم بها علاقة قد غيرت اســمها أو شــكلها. والأهم من هذا هو أن الموظفين الحكوميين الذين يتعاملون معهم يتنقلون باســتمرار من وظيفــة إلى أخرى. وتصبح النتيجة نــدرة التعامل مع المفوضين الحكوميين على نحو فردي لفترة طويلة كافية لبناء روابط شخصية هامة للغاية في بناء الثقة.

الاختلافات الثقافية:

العامــل الرابع هو الاختلافات التي قد توجد بــين الثقافات التنظيمية للشركاء المعنيين. وهــذا بالطبــع أمر هــام في المواقف التي تحتــاج إلى تعاون جاد بين الأفــراد في المنظمات الشريكــة. هنــاك مؤلفات هامة توضح مدى صعوبة أن تحمل المنظمة على الســعي وراء تحقيق أهدافها الخاصة بها أو أنشــطتها الموجهة نحو هــذه الأغراض إذا كانت معتقدات موظفيهــا وقيمهــم تتعارض مع تلك الأهــداف. ومن المرجح، بصــورة معقولة (ولكن من المحتمــل وليس من المستحســن) تطبيق مقاييس، مثــل: إدارة الأداء أو الحوافز أو إعادة هيكلة المنظمات أو حتى التهديد بالفصل باعتبارها وســائل للتحفيز على الأداء بما يتماشى مع أهداف المنظمة، ولكن إذا لم تتسق مع الثقافة التنظيمية، لن تعمل هذه الوسائل على إحداث أكثر من مجرد التزام ظاهري، أو ربما على مضض. وعلى المستوى الخفي، قد تصبح الثقافة بمثابة «عائق» في الجوانب الشــديدة الرسمية والصريحة للأعمال التنظيمية (شاين ٢٠٠٤).

ومــن المرجح أن تشــتد وطأة هذه المشــكلة في حــال وجود علاقة شراكــة بين منظمة حكومية وأخرى غير حكومية، وذلك لسببين كلاهما يتعلق بالقطاع العام (سينكلير ١٩٩١). أول ســبب هــو أن القطاع العام يوظف الكثــير من المتخصصين المهنيــين، الذين توجههم تدريباتهــم وتخصصاتهم العملية بقوة للتمســك بقيم ومعتقدات مهنيــة قد تبتعد كثيراً عــن تلك المتعلقة بموقف الشراكة (فيرلي وجيراجتي ٢٠٠٥). وتســتفيد الحكومة بالضرورة من الموظفين المتخصصين؛ نظــرًا لأن الكثير من وظائفهم تتطلب خبرة محددة وتحجم عن تقديمها شركات القطاع الخاص؛ نظرًا لأنها ســلع عامة؛ أو نظرًا لوجود إخفاق ســوقي آخر يحول دون تزويدها من جانب القطاع الخاص أو يحد منه. ومن بين أمثلة ذلك، متخصصو علم الأرصاد الجوية، أو المســعفون، أو العلــماء المتخصصون في الحياة البرية والحفاظ على الموائل، أو مهندســو سلامة السكك الحديدية، أو المحامون في الجهات التنظيمية، أو الأطباء بالمستشــفيات الحكومية، أو الأخصائيون الاجتماعيــون، وضباط الجيش، أو حتى العاملون في الدفاع العام. كل هؤلاء وكثيرون غيرهم لديهم معايير ومعتقدات ثقافية راســخة - على سبيل المثال: قسم أبقراط بالنسبة للأطباء، والإجراءات القانونية بالنسبة للمحامين، والرعاية الواجبة بالنسبة للأخصائي الاجتماعي - وهي تنبع من تدريباتهم وتنشئتهم الاجتماعية. قد

تصطدم كل هذه القيم والمعتقدات بالسياســات أو الممارسات باعتبارها جزءاً من الشراكة. ويــسري هــذا بالفعل، لا على الشراكات التــي تبرم بين القطاعات المختلفة فحســب، وإنما أيضًــا على الشراكات التي تبرم داخل القطاع العام نفســه، ومثال عــلى ذلك: الشراكة بين الشرطــة والأخصائيين الاجتماعيين الذين يتعاملون مع التهــرب من الواجب. ويتصل ذلك أيضًا بالمنظمات التي تلجأ إلى المتطوعين الذين قد يواجهون المقاومة والســلبية من جانب الموظفين المدفوعي الأجر في تلك المنظمات. وهناك مثال على هذا يتمثل في قضية منظمة Brotherhood of St Laurence في أســتراليا، وهي مــن أكبر الجهات التي تقدم خدمات اجتماعية دينيــة نيابةً عن الحكومة. فقد أكدوا وجود الصراعات الهائلة التي اندلعت بين القيم في نموذج خدمات التوظيف بسبب تغيرات في السياسة، مما دعاهم إلى «انتهاك» ثقة العملاء؛ نظرًا لعدم الامتثال، وهم على علم بأن ذلك ســوف يؤدي إلى تعليق مبالغ الإعانة الممنوحة لهم، بما يتعارض مع معتقداتهم (Brotherhood of St Laurence ٢٠٠٥).

والسبب الثاني هو، على النحو المبين في الفصل الثاني، ميل الموظفين الحكوميين، سواء كانوا متخصصين مهنيين أم لا، إلى أن يحملوا على عاتقهم «أخلاقيات الخدمة العامة» (دينجوول وســترانجلمان ٢٠٠٥) التي قد تحيد عن قيم ومعتقــدات الموظفين العاملين لدى الشركات الخاصــة أو الجهات غير الهادفة للربح/التطوعية. يؤدي «توجه الموظفين الحكوميين» هذا (كلارك وســتيوارت ١٩٨٦) إلى الالتــزام بالأهداف العامة بقيم، مثل الاســتقامة والإنصاف، التــي من أجلها قد يقدم الموظفــون العموميون على «بذل قصــارى جهدهم»، إضافةً إلى فهم الســلوكيات الصحيحة في وظائف مثل الإنفاق العام والاستقدام والاختيار والمشتريات. لقد تبين أن موظفي القطاع العام يولون أهمية كبرى للأهداف المعيارية لمنظمة الخدمات العامة التي يعملون لديها أكثر من نظرائهم في القطاع الخاص (انظر بيري ووايز ١٩٩٠؛ بيري ١٩٩٦؛ كروســون ١٩٩٧؛ هيوســتن ٢٠٠٠؛ باركر وبرادلي ٢٠٠٠؛ رايني ٢٠٠٣). وقد يتعرض (أو لا يتعرض) لهذا الاتجاه الشركاء غير الحكوميين، ويعدونه نوعًا من الروتين أو المعوقات، ولكنه رغم ذلك يكون راسخًا في أبسط المعايير الثقافية التي يصعب صرف النظر عنها.

معضلة المندوب:

تفرض كل هذه المسائل تحديات بالنسبة للمندوب في معظم أنواع العلاقة: مع الشركات والمنظمات غير الهادفة للربح والمنظمات الحكومية الأخرى والمتطوعين والخاضعين للتنظيم

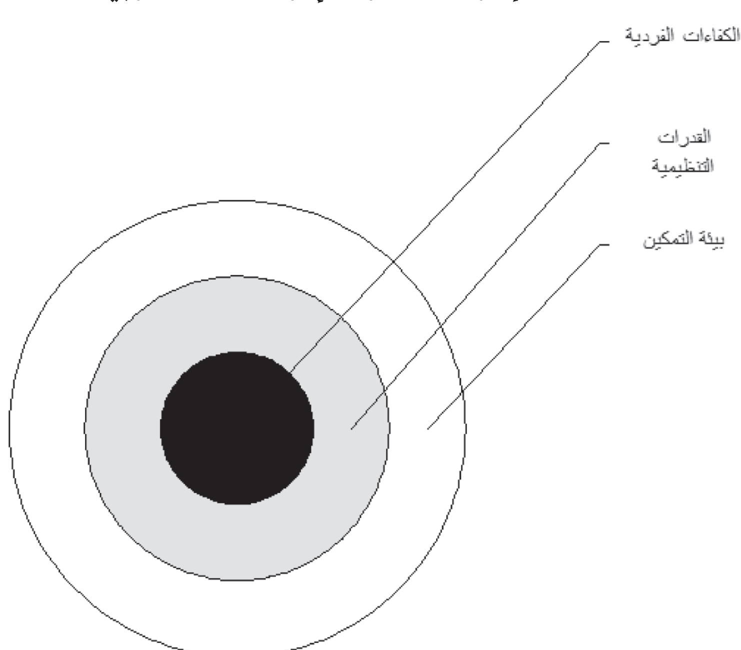
والعملاء، وقد تدارسناها وأخذناها في الاعتبار. وتشكل المساءلة والتعقيد والاضطرابات والاختلافات الثقافية جميعها طرقًا ليسحب فيها القطاع العام مفوضي الصفوف الأمامية، بعيدًا عن أي علاقة مثمرة مع المورد الخارجي.

إطار عمل القدرات لإدارة التعاقدات الخارجية:

تعمل المهام المحددة أعلاه، والعراقيل الحكومية التي تواجه أداءها، على تحديد معلمات وظائف الموظفين الحكوميين الذين يتولون إدارة التعاقدات الخارجية، فعليهم أن يصدروا أحكامًا حصيفة بشأن الأطراف الخارجية وعن موعد وكيفية تقديم الخدمات، ولكن عليهم أيضًا فهم وإدارة التعقيدات التي تظهر من جانب القطاع العام الذي ينتمون إليه في العلاقة، وفي واقع الأمر ينبغي عليهم تعظيم الاستفادة داخل نطاق القيود المفروضة.

ويتطلب هذا التحدي قدرات على ثلاثة مستويات[٢]: ويعنى المستوى الأول بكفاءات الموظف الحكومي بصفة فردية، وبصفة أساسية تلك الكفاءات الخاصة بمدير العلاقة، وكذلك إلى حدٍ ما، تلك الكفاءات التي يتمتع بها مديرو الإدارة العليا عند اتخاذ القرارات حيال حالات معينة من حالات التعاقد الخارجي. ويتعلق المستوى الثاني بقدرات المنظمة نفسها كيف يرتب مديرو الإدارة العليا الهياكل والعمليات اللازمة لتيسير مهام مديري العلاقة، ولتخفيف أثر المعوقات التنظيمية التي تواجه عملهم. ويتعلق المستوى الثالث بالبيئة الأوسع التي يعمل بها الأفراد والمنظمات، وكيفية تشكيل الهياكل والعمليات على مستوى الحكومة بأكملها لمساعدة المستويين الآخرين على فرض مزيد من السيطرة على التعاقدات الخارجية. ويوضح الشكل (١١-١) هذه المستويات. كما أنها تتضح في بقية هذا الفصل.

شكل (١١-١): إطار عمل القدرات لإدارة العلاقات الخارجية



المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠١١: ٣٤).

الكفاءات الفردية:

لطالما كان هناك اهتمام متزايد بالمهارات والمعارف المكتسبة المطلوبة من أولئك الأفراد الذين يشار إليهم باسم «مسؤولي الاتصال والتنسيق». وتوضح الأنماط المختلفة التوافق الجوهري بشأن الكفاءات الضرورية، مع وجود اختلافات هامشية فحسب (انظر أيضًا ألدريتش وهيركر ١٩٧٧؛ توشمان وسكانلان ١٩٨١؛ سوليفان وسكيلتشر ٢٠٠٢؛ وراماراجان وآخرين ٢٠١١)، ونؤيد هنا هذه الكفاءات، ونعيد صياغتها كي تتسق مع المهام المتضمنة في التعاقدات الخارجية على النحو الذي ناقشناه أعلاه (أي الانتقال إلى/من التعاقدات الخارجية وإدارة العلاقة)، على النحو المبين في الجدول (١١-١).

الجدول (١١-١): الكفاءات اللازمة للتعاقدات الخارجية على النحو المبين بالمؤلفات

الكفـاءات اللازمة للانتقال إلى/من إسـناد التعاقدات الخارجية	الكفاءات اللازمة لإدارة العلاقة
أجرانوف ٢٠٠٤	
تنسيق جدول الأعمال	موازنة عمليات المساءلة
الابتكار	الابتكار
إقرار الخبرة	مشاركة الأعباء الإدارية
	الصبر ومهارات التعامل الأشخاص
	الحساسية تجاه الأدوار والمسئوليات
	التحفيز على التعاون
جولدسميث وإيجيرس ٢٠٠٤	
التفكير بصورة أشمل وأعم	التفكير بصورة أشمل وأعم
التفاوض	التفاوض
تحليل المخاطر	الوساطة
القدرة على التصدي للمشكلات غير التقليدية	القدرة على التصدي للمشكلات غير التقليدية
التفكير الإستراتيجي	التفكير الإستراتيجي
	الاتصالات بين الأشخاص
	تشكيل فرق عمل
بينجهام وآخرون ٢٠٠٨	
تصميم شبكات العلاقات	هيكلة الحوكمة من أجل الجماعة المتعاونة
تصميم أطر عمل التقييم	المفاوضات الأخلاقية
	تيسير الاجتماعات
	إدارة الصراعات
	إشراك الجمهور
ويليامز ٢٠١٠	
الوساطة	شبكات العلاقات
خصائص رائد الأعمال	إدارة المساءلة
الإبداع والابتكار	تقدير الطرق المختلفة للحوكمة
قبول المخاطر	المهارات السياسية والدبلوماسية
	العلاقات بين الأشخاص
	التواصل والإنصات وإظهار التعاطف
	بناء الثقة
	تقبل التنوع والثقافة

يشـكل هذا النظام الحالي نقطة بدء مفيدة لتحديد الكفاءات المعنية، ولكنها محدودة بحيث ينصب التركيز في الأغلب على الشراكات التعاونية. تحتاج القائمة إلى تعديل لتأخذ في الاعتبـار التعاقد والعلاقات مع المتطوعين والخاضعين للتنظيم والعملاء، والذين من أجلهم تظل المهام الرئيسية كما هي دون تغيير، ولكن مع اختلاف بعض الكفاءات. ويبين الجدول (١١-٢) تلك المهام، وتخضع بعد ذلك لمزيد من المناقشة.

وكما يوضح الجدول (١١-٢)، تتشـابه العديـد من الكفاءات في كل أنواع المهام الخاصة بالتعاقـدات الخارجية. وتتعلق مجموعة منها بالانتقال إلى أو التعاقدات الخارجية ومنها، وتشـمل الكفـاءات اللازمة لاتخاذ قرار اللجـوء إلى التعاقدات الخارجيـة من عدمه (فهم الصورة العامة ونظم التفكير والابتكار) والجهة التي سيجري التعاقد الخارجي معها (الحكم على الأفراد). عند تطبيق هذه الكفاءات نسـتطيع أن نرى أن المندوبين الموهوبين عادةً ما يفكرون بطريقة أفقية، ويتميزون بالتفكير الابتكاري عند حل المشـكلات، كما يمكنهم أيضًا تحديد ما إذا كان شـخص ما أو مجموعة من الأشخاص العاملين في تزويد الخدمات لديهم قدرات جيدة.

وتتعلـق المجموعة الأخرى بإدارة العلاقة، ومن جانب ينطوي هذا على فهم احتياجات الأطراف ودوافعهم ومواردهم ومصادر قوتهم، أو ما يشار إليها على أنها كفاءات «المترجم»: مهـارات التعامل مع الأشـخاص، ومهارات الإنصـات، وبناء الثقة، واسـتيعاب الاختلافات (ويليامـز ٢٠١٠: ١١). هذا نظرًا لما يتميز به الممثلون الفاعلون بأنهم محاورون موهوبون يمكنهم «التحدث ببراعة» وتعلم اللغات الخاصة بمختلف المنظمات، كما أنهم قادرون على قـراءة البيئة الخارجية وتبـادل الأدوار تبعًا لذلك. على الجانب الآخـر، فإن إدارة العلاقة تنطوي بصورة فاعلة على التأثير في الأطراف من خلال تحفيز الأفراد والمهارات الدبلوماسية ومهارات التفاوض والاتصال، وهو ما يشـار إليه بأنه مهـارات «التداخل» (ويليامز ٢٠١٠: ١١). وهكذا، ينبغي أن يتمتع المندوب بمهارات التفاوض وإدارة الصراعات وحلها، وممارسة التأثير دون أن يتمتع بصلاحيات رسـمية، وفهـم العلاقات وإدارتها بصورة فاعلة من خلال وضع الأهداف المشـتركة وبنـاء الثقة والتعاطف، كـما ينبغي أن يتمتـع بالمعرفة اللازمة للتعامل مع البيئات المختلفة بمختلف أشكال السلطات والصلاحيات، والتعامل مع الثقافات المختلفة، وهذه بالفعل قائمة طويلة بالمهارات المطلوبة.

وتبدو معارف ومهارات إدارة العلاقة ضخمة في المؤلفات المتعلقة بإسناد الأعمال للغير والشراكة، إضافةً إلى فهمنا الشائع. ولكن التركيز عليها يغفل عن كفاءة هامة أخرى لإدارة العلاقة: هي نفس نوع التفكير الأشمل والأعم، والابتكار اللازم للانتقال إلى التعاقدات الخارجية أو منها. وتحتل هذه الكفاءات أهمية كبرى؛ لأنها تمكن مديري العلاقة من التعاطي بصورة أفضل مع العوائق الحكومية التي تواجه التعاقدات الخارجية. وبمواجهة الضرورات المتضاربة، مثل تلك التي بين حاجة مزود الخدمة لبعض الحرية والمتطلبات الحكومية المتعلقة بالمساءلة. ويستطيع مدير العلاقة الذي يميز الصورة الأشمل والأعم ويتميز بالتفكير الابتكاري أن يجد على الأرجح طرقًا للتوافق مع هذه المقتضيات، أو التنازل عن بعضها في سبيل تلبية البعض الآخر، وذلك في إطار المقاييس الموضوعة. وهناك مثال مثير للدهشة، وهو وسطاء الحلول - الذين يعملون في مجال شؤون السكان الأصليين في أستراليا. هؤلاء أفراد يتمتعون بالصلاحيات للتوسط في أي تعاملات بين الجاليات والمنظمات الحكومية والمنظمات الخاصة وغير الهادفة للربح (بلاكمان وآخرون ٢٠١٠).

الجدول (١١-٢): الكفاءات اللازمة بمختلف أنواع التعاقد الخارجي

	أنواع التعاقدات الخارجية				
المهام	التعاقد مع منظمات أخرى (خاصة وغير هادفة للربح ومنظمات حكومية أخرى)	التعاون مع منظمات أخرى (خاصة وغير هادفة للربح ومنظمات حكومية أخرى)	اللجوء إلى المتطوعين	إدراج الجهات الخاضعة للتنظيم باعتبارهم مشاركين	العملاء المشاركون في الإنتاج
الانتقال إلى/ من التعاقدات الخارجية	التفكير الأشمل والأعم/ نظم التفكير الابتكار إصدار الأحكام على الأفراد	التفكير الأشمل والأعم/ نظم التفكير الابتكار إصدار الأحكام على الأفراد	التفكير الأشمل والأعم/ نظم التفكير الابتكار إصدار الأحكام على الأفراد	التفكير الأشمل والأعم/ نظم التفكير الابتكار إصدار الأحكام على الأفراد تقسيمهم إلى شرائح	التفكير الأشمل والأعم/ نظم التفكير الابتكار إصدار الأحكام على الأفراد تقسيمهم إلى شرائح

إدارة العلاقة	وضوح المخرجات مهارات التفاوض مهارات الاتصال القدرة على وضع هيكل للحوافز فهم جوانب المساءلة الابتكار نظم التفكير القدرة على متابعة الأداء	توجه تحقيق النواتج مهارات التفاوض مهارات الاتصال بناء الثقة تقبل التنوع القدرة على التحفيز فهم جوانب المساءلة الابتكار التفكير الأشمل والأعم الدبلوماسية	توجه تحقيق النواتج مهارات التفاوض مهارات الاتصال بناء الثقة تقبل التنوع القدرة على التحفيز	فهم النواتج التنظيمية مهارات التفاوض مهارات الاتصال بناء الثقة تقبل التنوع القدرة على التحفيز فهم جوانب المساءلة	التركيز على العملاء مهارات الاتصال بناء الثقة تقبل التنوع نظم التفكير

تعتمد القدرة على التعامل مع العراقيل الحكومية بصورة خاصة على القدرة على قراءة البيئة الخاصة بها:

> يكمن المجال الرئيسي للخبرة والمعرفة في فهم الســياق الذي تعملان فيه، مثل الأدوار المسئوليات، الثقافات، نظم التشغيل، المساءلة، والدوافع بالنسبة للأفــراد والهيئات العاملــة في أي نطاق فيما بين المنظمات. وهذه صورة من صور التعقيد والاعتمادية المتبادلة، وتكمن قيمة مســئولي الاتصال والتنسيق في قدرتهــم على تقدير الروابط، الاتصالات، والعلاقات المتبادلة والمتداخلة في هذا النظام وتحليلها. (ويليامز ٢٠٠٥؛ وردت في ويليامز ٢٠١٠: ٢٢)

هنــاك أيضًا كفاءة أخرى تتعلق بعائق الاختلاف الثقافي، وهي القدرة على تقبل التنوع، والتي تُعد في أقصى تقدير القدرة على أن يضع الشخص نفسه محل الآخرين.

إضافةً إلى هذه الكفاءات العامة لإدارة التعاقدات خارجية، فإن هناك أيضًا بعض الكفاءات الأكثر تحديدًا رغم تشابهها مع أنواع معينة من تزويد الخدمة بمعرفة أطراف خارجية. ويتعلق أولها بالاستعانة بالعملاء للمشاركة في تقديم الخدمة، وبعد اتخاذ القرار بشأن من يلزم إشراكه، لا توجد حاجة هائلة للحكم على دوافع بعض مزودي الخدمات وقدراتهم بالنسبة إلى حاجات مجموعة من الأفراد، وهم العملاء. وينتقل هذا بالطبع إلى الحاجة للتركيز العملاء في إدارة العلاقات معهم، بينما يركز العميل بدوره على القدرة على تقسيم مجموعة العملاء إلى شرائح، حتى تقدم عروض محددة لكل مجموعة، بدلاً من تلك العبارة الفضفاضة «ما يلائم الجميع»، مما يزيد احتمالية الحصول على رد إيجابي من حيث المشاركة في الإنتاج. وتعد القدرة على التقسيم لشرائح هامة للغاية لاجتذاب الخاضعين للتنظيم باعتبارهم من المشاركين؛ حيث إنهم يختلفون في «التصرفات التي تنطوي على الامتثال». وتختلف إحدى أهم الكفاءات اللازمة للتعاقد - القدرة على وضع هيكل للحوافز - عن تلك الخاصة بالتعاون ولكنها تتشابه معها وهي القدرة على التحفيز. ويكمن الاختلاف في حقيقة أن التعاون يتطلب محفزات غير مادية، إضافةً إلى الحوافز المادية، بيد أن كليهما يتطلب القدرة على فهم ما يحفز مزودي الخدمة، مثلما ناقشنا ذلك باستفاضة في الفصل الثالث.

القدرات التنظيمية:

في حالة نشر المندوبين كفاءاتهم في إدارة التعاقدات الخارجية بفعالية، فإن المنظمات التي يعملون من أجلها من المحتمل أن تحتاج إلى التغيير. من ثم، يتعين على مديري الإدارة العليا أن يعيروا انتباهًا إلى الإجراءات الروتينية بالمنظمة وهياكلها وعملياتها (تيس وآخرون ١٩٩٧؛ أيزينهاردت ومارتن ٢٠٠٠). وتعمل هذه القدرات على تشجيع تنمية الكفاءات الفردية وتسخيرها في السعي لتحقيق الأهداف التنظيمية. كما أننا نركز على أربعة مجالات رئيسية هامة من أجل التعاقد الخارجي بصورة فاعلة: إدارة الموارد البشرية، الهياكل التنظيمية، الثقافة، وإدارة محفظة الاستثمارات.

إدارة الموارد البشرية:

إذا كان المندوبون على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للإدارة الفاعلة للعلاقات الخارجية، يصبح أيضًا اختيارهم، تصميم الوظائف، التدريب، المسار الوظيفي، والتقييم أمورًا في غاية الأهميــة، وتصبح هذه الوظائف كذلــك تابعة لإدارة الموارد البشرية. ومع ذلك، غالبًا ما لا تعطيهــا المنظمات وزنًا عند إدارة المندوبين الذيــن يعملون لديهم. وعادةً ما يجرى تعيين المندوبين لما لديهم من المعرفة بالخدمة التي تغطيها العلاقة، أو حتى لأنهم اعتادوا على أن يشــاركوا في إدارة تلك الخدمات. وهذه المعرفــة بالمحتوى واجبة ولازمة، ولكن غير كافية: كما أنها لا تشمل الكفاءات في إدارة العلاقة التي ناقشناها.

وبدلاً من ذلك، تحتاج المنظمة إلى تبني نهج أكثر إســتراتيجية في إدارة الأفراد؛ كي يكون لديها طاقم عمل مناســب للمتطلبات الجديــدة، وللتأكد من أنهم يتمتعون بالدافعية لأداء هــذه الأدوار بصورة فاعلــة. وخلال الأعوام العديدة الماضية شــددت الكثير من المنظمات الحكومية والجهــات الدولية على ضرورة توفر الكثير من هذه الجوانب، ولكن يبدو التقدم بطيئًا جدًا على عكس هذه السلســلة من التوصيات (إنجلاند وهيربرا ٢٠٠٥؛ الأمم المتحدة ٢٠٠٥). أولاً، تحتاج المنظمات الحكومية إلى أن تتولى أعمال تخطيط للقوة العاملة في ضوء التوجه الجديد: تقييم المهارات والسمات المطلوبة لاتباع إستراتيجيات المنظمة ونمذجة القوة العاملة الحالية والتنبؤ بمقدار العرض المحتمل (داخليًا وخارجيًا)، ووضع الإســتراتيجيات، إما للاســتقطاب، أو للاســتثمار في التعليم والتنمية للتعامل مع هذا الأمر. ولقد حصلت أهمية هذه القدرات على قدر هائل من الاهتمام لبعض الوقت (انظر كوتن ٢٠٠٧).

ويرتبط بهذا الســياق التأكد من امتلاك الأفراد لمجموعة المهارات والسمات التي تمكن من الاضطلاع بنشــاط الاتصال والتنســيق بصــورة فاعلة، بمعنى آخر الاســتقدام والاختيار والاســتثمار في التدريب والتطوير والتأكد مــن توفير مزيج من المكافآت والفرص من خلال تصميــم الوظائف الإســتراتيجية لجذب أولئك الذين يتمتعون بمثل هــذه المهارات القيمة والاحتفاظ بهم (توشمان وسكانلان ١٩٨١).

كما أنه من المهم في هذا الشــأن وجود نظم لإدارة الأداء للعمل على الربط بين العديد مــن هذه العوامل معًا، على أن تصمم تصميــمًا جيدًا، حيث ينبغي أن توضح للأفراد كيف

يرتبــط عملهم بالأهداف والأنشــطة التنظيمية بصفــة عامة، كما ينبغــي أن توضح أيضًا التوقعات الواضحة للســلوك، ومــن ثم تمنح المكافآت نظير تحقيق هــذه التوقعات. على سبيل المثال، إذا ما كان نشاط الاتصال والتنسيق ضروريًا من أجل الإدارة الفاعلة للعلاقات الخارجية وتعطيه المنظمات قيمة، عندئذٍ يكون دورًا محوريًا ويلزم تقييم أداء الفرد وإثابة المندوبين طبقًا لذلك.

في النهايــة، يتعلق الأمر كله بالمواءمة - للتأكد من أن الكوادر المناســبة تتولى الوظائف المناســبة في الوقت المناســب من أجل تحقيق أهداف المنظمة - كما يتعلق بتعزيز قدرات إدارة الموارد البشرية التي تستطيع أن تتيح تطوير كفاءات نشاط الاتصال والتنسيق. وبرغم التركيز على هذه الأفكار لعدة ســنوات، فإنه لا تزال هناك معتقدات شائعة بأن الحكومات فشــلت في الاســتثمار في تنمية هذه الأنواع من المهارات والكفاءات من أجل إعادة معايرة النظم، والحوافز، والمكافآت، والثقافات التنظيمية من أجل تيســير اســتخدامها (انظر، على سبيل المثال، بوليت (٢٠٠٣) حول الحكومات المشاركة، وأيضًا بارستون وتيمينز (١٩٩٨)).

الهياكل:

تُعد الهياكل الرســمية جزءاً هامًا للغاية مــن عملية تنظيم التعاقد الخارجي؛ لأنها تبين القواعد والإجراءات التي تنظم السلوك وتحدد الأدوار وتخطط العلاقات بين الأجزاء المختلفة للمنظمة (أوجاوا وبوسيرت ١٩٩٥: ٢٢٧). ومن ثم فإن الهياكل هامة للغاية لنشاط الاتصال والتنســيق، والتعاون والشراكة والأعمال الخاصــة التواصل داخل الحكومة[٣]. تتفاعل هذه الهياكل الرسمية مع الثقافات وتؤثر في السلوكيات والعلاقات، ومن ثم تلعب دورًا هامًا في إدارة التعاقدات الخارجية. ويشــير ذلــك إلى الأهمية القصوى لعملية التصميم التنظيمي؛ لأنها تســتطيع أن تمكن الإدارة الفاعلة للتعاقدات الخارجية أو تعوقها، وذلك في ظل وجود اختلافات بين الهياكل والعلاقة التي تؤدي إلى نواتج ســيئة. إن العجز عن إعادة تشــكيل الهياكل سوف يعمل أيضًا على تقويض المحاولات الرامية إلى تنمية الكفاءات الفردية:

> يبدو في هذه الحالة أن ليس هناك ســوى منفعة محدودة يمكن الحصول عليهــا من تغيير الفرد إذا ظلت المؤسســات دون تغيير. إن أزمة القيادة في

نهايــة القــرن لم تؤدِّ إلى تغير هيــكلي هائل؛ لأنها تتطلب جهــدًا هائلاً أكبر مما يســتطيع معظم الأفراد تقديمه من أجل إحداث تغير هائل في المؤسسة. (هيويسون ٢٠٠٦: ١٦).

تــم الاعتراف بأهميــة التغيير الهيــكلي في تقرير أســترالي مهم للغاية تنــاول التصدي للمشكلات المستعصية، والذي أفاد بأن «المؤسسات والهياكل القائمة بالقطاع العام لم تكن، بصفة عامة، مصممة بهدف رئيسي وهو دعم العمل التعاوني بين المنظمات» (لجنة الخدمة العامة الأســترالية ٢٠٠٧: ١٧). وأفاد تقرير بريطاني عن العمل بين المنظمات المختلفة بأن «مجــرد إزالة الحواجــز في علاقة العمل المتداخلة ليس كافيًا؛ إنمــا لا تزال هناك الكثير من الأعمال التي يلزم أداؤها إذا ما تقرر أن تظل المبادرات المتعلقة بالسياسة المشتركة قائمة في مواجهة أهداف الإدارات البحتة» (مكتب رئاسة الوزراء ٢٠٠٠: ٥). رغم تلك الدعوات التي تنادي بالعمل، لا تزال تلك الأفكار التقليدية الخاصة بالمســاءلة هي المحرك لهياكل القطاع العام في ظل الهياكل الوظيفية التي لا تزال مسيطرة، وهي تلك المعادية للنُهج التعاونية أو الشمولية (بيري ٦ ١٩٩٧).

لقد أدى التركيز المتنامــي على التعاقدات الخارجية إلى وجود ثلاثة أنواع من التغييرات الهيكلية المتداخلة في جزء منها والمتباعدة في الجزء الآخر، ولكن كلاً منها لديه مشكلاته:

مواءمة الهيــاكل التنظيمية الداخلية مع الأطراف الخارجية: على ســبيل المثال، عندما قررت دائرة الإيــرادات الداخلية للولايات المتحدة الأمريكية في منتصف التســعينيات من القــرن المنــصرم أن تعيد توجيه نفســها من نهج تنفيــذ «ما يلائم الجميع» إلى مســاعدة الممولين على الوفاء بالتزاماتهم، حيث عملت على إعادة تنظيم هيكلها من هيكل يســتند إلى الوظيفة (على ســبيل المثال، التمويــل، والإدارة، والامتثال، وما إلى ذلك) إلى هيكل آخر يستند إلى المجموعات المختلفة من الممولين، مثل الأفراد والمشروعات الصغيرة والمشروعات الكــبرى (ألفــورد ٢٠٠٩: ١٤٠). وعلى النقيض، ظهرت مشــكلة رئيســية في إدارة ثلاثة من مزودي الخدمات الذين تعاقدت معهم إدارة النقل في ولاية فيكتوريا بأســتراليا على شبكة النقــل العام بالمدن الكبرى، وكانت هي عدم الاتســاق بين هيكل إدارة النقل والمشــغلين. لذا، كان لزامًا على كل مزود للخدمات أن يتعامل مع أربعة فروع تشــغيلية مختلفة لإنهاء المعاملة (واتس ٢٠٠٤).

- شــبكات العلاقات تركز على النتائج أو المشــكلة: تعمل هذه الهياكل على تصنيف الأجزاء غير المتجانســة من الإدارة أو حتى القطاع العام على أســاس مشكلة معينة، وعــادةً ما تكون مشــكلة كــبرى، أو نتيجة مطلوبــة عالية التصنيف. على ســبيل المثال، في أواخر العقد الأول من الألفية الثالثة، تصدى الهولنديون لمشــكلات تتعلق بالتكامل الاجتماعي ناتجة عن الهجرة، وذلك بإنشــاء وزارة البرامج المعنية بالإسكان والمجتمعــات والتكامــل، وكان لديها طاقم عمل صغير، وتمثلت مهمتها في تنســيق الجهــات الحكومية المعنيــة الأخرى والتأثير فيهــا (ريجكســوفيرهايد ٢٠٠٧). أما الحكومة الإســكتلندية فقد نظمت خدمتها العامة في ســت مديريات مسئولة عن تحقيق خمسة أهداف إستراتيجية للحكومة بأكملها، ويرتبط بعضها ببعض في إطار العمل الوطني للأداء[٤].
- الهياكل التي تتخذ شــكل مصفوفة: تحاول هــذه الترتيبات التغلب على الصعوبات التي تنشــأ عن نوعين من التغيرات الهيكلية المحددة أعلاه. تتداخل المقتضيات التي تركز على العميل والتي تركز على النتائج فيما بينها، كما تتداخل مع الهياكل الوظيفية، وعادةً ما تتجلى هذه التوترات في صورة منافسة على الموارد. وهناك طريقة طبقت للتعامل مع هذا الأمر في الماضي، وهي وضع هيكل على شكل مصفوفة. بيد أن هذا ليس حلاً ســحريًا؛ فإنه يتفاقم بصفة عامة من خــلال ضرورة التعامل مع متطلبات إعــداد التقاريــر المتضاربة. ولكن هناك اتجاهًا أبســط، وهو ما قد نســميه نموذج «تنــاوب المشروعات»، إذ يتم تجميع الموظفين مــن آنٍ إلى آخر للعمل على مشروعٍ ما، ثم يعاد تصنيفهــم بطريقة مختلفة عندما ينتهي المشروع ويبدأ آخر. وهذا هو الإجراء أو الترتيب الذي تســتغله شركات الاستشــارات، وهو إجراء مقارب لما أطلق عليــه باحث التنظيم والإدارة هنري مينتزبــرج «الأدهقراطية» [٥]، إلا أن مثل هذه النُهج عادةً ما تتطلب عددًا كبيرًا من موظفي الدعم وبنية تحتية هائلين.

ويختلف النهج الهيكلي الذي نقترحه هنا من حيث إعادة الهيكلة مفرطة النشاط التي تميز بعض نظم القطاع العام خلال تسعينيات القرن الماضي والعقد الأول من الألفية الثالثة، ويركز بالأحرى على التكيف والنشــاط باعتبارهما وســائل للاســتجابة للاضطرابات[٦]. لقد أجريت في المملكة المتحدة عمليات إعادة تشــكيل هيكلية تتسم بالإبداع النسبي في هيئة

الخدمـات الصحية الوطنية، مع اتجاه بعـض جهات الشراء من الهياكل الوظيفية نحو نُهج أكثر تشـابكًا تتخذ شـكل مصفوفات (فيرلي وبيتيجريو ١٩٩٦). لقد تضمن ذلك الاستعانة بفـرق عمل من مختلف التخصصات، بحيث يتولى الموظفون محفظة مهام مختلطة، وذلك مـع ظهور نشـاط «التنقل بين المصفوفات» حيـث ينخرط الموظفون في سـلوكيات أقرب للاتصال والتنسـيق (فيرلي وبيتيجرو ١٩٩٦: s٨٨). وتتنوع أشـكال الشـبكات التي يمكن استخدامها للتعامل مع شبكة العلاقات متزايدة التعقيد: بحيث تستطيع الحكومة التصرف باعتبارها جهة تكامل مركزية في نموذج المحور والفروع، كما يمكن استخدام نموذج المتعاقد الرئيسي، أو يمكن الاسـتعانة بطرف آخر للعمل باعتباره جهة مسـئولة عن تكامل الشبكة (انظر جولدسـميث وإيجـيرس ٢٠٠٤). وجميع هذه الصور بالطبع لهـا منافع وتكاليف، وعلى الحكومة أن تستعد لخوض التجربة للعثور على أفضل ما يلائمها.

تخطيط ثقافات المنظمات ومواءمتها:

هنـاك تحدٍ تنظيمي ثالث، وهـو الاختلاف بين ثقافات المنظـمات الحكومية ومزودي الخدمـة الخارجيين. ويمكن تعزيز بعـض درجات «الملاءمة» مع ثقافات المنظمات الأخرى التي تمثل طرفاً في الشراكة من خلال آليتين: الأولى هي الآلية المعنية «تخطيط الثقافة» في كل منظمة؛ وذلك من أجل فهم أفضل للقيم والمعتقدات الرئيسـية التي تجسـد كل ثقافة (سـينكلير ١٩٩١: ٣٢٧؛ شـاين ٢٠٠٤: الفصل الحادي عشر). ومن هنا يجدر تحديد القيم والمعتقدات التي: (١) يتشاركها الأفراد العاملون لدى المنظمات الشريكة، (٢) تتعارض فيما بينهم، (٣) تختلف دون تعارض. ومن الواضح أن وجود بعض القيم والمعتقدات المشـتركة يفـضي في النهاية إلى تعزيز الثقة المتبادلة، ولكن عادةً ما تتباعد هذه الثقافات إلى حد ما. وهـذا قد يكون مفيداً للغاية في تحديد مدى التشـابك بين القيم والمعتقدات. ومن خلال قياس الاختلافات والاعتراف بها، يسـتطيع الأطراف المعنيـون الحصول على «هدايا» نابعة من التقدير المتبادل دون إبراز التباين فيما بينهم. أما الآلية الأخرى التي يمكن الاسـتعانة بها لإحداث «الملاءمة»، ويسـتعان بها لأقـصى درجة إلى جانب آلية تخطيط الثقافات، هي تعزيز التكاشـف المتكرر الواسع النطاق بين أفراد المؤسسات الشريكة. وهناك آليات، مثل الإعـارات والبرامج التدريبية بـين المنظمات، أو الاجتماعات المشـتركة التي يفسر فيها كل طرف ما يفعله وكيف أن عمله قد يساعد الآخر على تطوير رؤية أفضل لما قد يثير حفيظة كل طرف، مع تقليل الدوافع السلبية للطرف الآخر.

إدارة المحفظة:

لمحاولة التصدي للتحديات المزدوجة الخاصة بالمساءلة والتعقيد داخل الحكومة يمكن اتباع نهج يُعرف باسم إدارة المحفظة (جولدسميث وإيجيرس ٢٠٠٤: ٢١). إن التعقيد المتزايد الذي يصاحب تعدد أطراف العلاقة والمطالب المصاحبة بضرورة تولي المنظمة الحكومية إدارة الأعداد المتزايدة من العلاقات، في وقت واحد، يتطلب نهجًا جديدًا. حتى وإن كانت هناك الكثير من المؤلفات حول أنواع محددة من العلاقات، لم يتناول سوى القليل جداً منها كيفية بدء بناء هذه العلاقات عبر مجموعة معقدة من العلاقات – على سبيل المثال، كيفية تحليل تأثيرات التفاعل بين مختلف طرق التشغيل، وكيفية توضيح الأهداف، وكيفية متابعة كل المحافظ، كيفية المقارنة بين مختلف أنواع التكاليف والمنافع التي تكتنف مختلف العلاقات، وهذا في رأينا واحد من بين أكثر التحديات الأساسية أمام قادة القطاع العام في القرن الحادي والعشرين.

وعادةً ما ينصب تركيز نهج المحفظة على تعظيم الاستفادة من الشبكات، وذلك بالتنسيق بين الشركاء المتعددين، وإدارة التوتر الذي ينشأ ما بين المنافسة والتعاون، وتحليل وترشيد محفظة العلاقات؛ من أجل تقليل التكاليف والحد من الاعتمادية. والهدف النهائي هو تمكين المنظمة من الاطمئنان لعدم تعارض مجموعة العلاقات التي يشاركون فيها أو تكرارها، مع التأكيد على «معرفة أطر العمل الإستراتيجية التي تدفع أنشطة الجهة» (جولدسميث وإيجيرس ٢٠٠٤: ١٥١). وتشمل المزايا المحددة التي تلتمسها الجهة: انسجام عمليات تزويد الخدمات التعاقدية، واقتصاديات الحجم الكبير وانخفاض التكاليف المصاحبة، وقاعدة الأدلة المستخدمة في التفاوضات المستقبلية، وإدارة العلاقات والتعاقدات بمزيد من الحصافة، مع تمكن الحكومة من التفاوض بشأن محفظة مزودي الخدمات وزيادة المرونة.

ويوضح هذا النهج حالة المكتب الفيدرالي لمساعدات الطلاب التابع لوزارة التعليم الأمريكية (جولدسميث وإيجيرس ٢٠٠٤: ١٥١)، حيث أنفق المكتب الفيدرالي لمساعدات الطلاب ما يزيد على ٤٥٠ مليون دولار أمريكي في العام على العقود الخاصة بالتكنولوجيا، أي قرابة (٨٢٪) من موازنتها، ولكن مع تنسيق محدود مع الإدارات الأخرى. وتوصلت رئيسة تنفيذية جديدة إلى ما يلي:

كان لدينا مــورد هنا، ومورد هناك، ومورد هاهنا، جميعهم متعاقدون معنا بأطر زمنية مختلفة وبــشروط تعاقدية مختلفة، ولــدى جميعهم منصات تقنيــة مختلفة، وجميعهم أصحاب أعمال مختلفة (جولدسميث وإيجيرس ٢٠٠٤: ١٥١).

أجرت الرئيسة التنفيذية الجديدة تصنيفًا لجميع العقود في طبقات، وقيمتها مدى اتساقها مع الأهداف الإستراتيجية للمنظمة. في نهاية المطاف، وجدت أن المكتب الفيدرالي لمساعدات الطلاب لم يكن لديه أدنى فكرة حقيقية عن كيفية ترابط هذه العقود، فلم تكن هناك أهداف مشــتركة، كما لم تكن هناك طريقة للتنســيق بينها لتقديم القيمة التي تصبو إليها المنظمة. واعتمادًا على هذه المعلومات، أصبحت الرئيســة التنفيذية قادرة على نقل مزودي الخدمات إلى نهج أكثر تكاملاً، ودعتهم إلى الاندماج في عقود متعددة الأطراف معًا. وكانت النتيجة بأن انتقل المكتب الفيدرالي لمســاعدات الطلاب من وجود خمسة نظم تقنية معلومات منفصلة إلى نظام موحد، وتقلصت التكاليف بنحو ١٠٠ مليون دولار أمريكي في العام.

تعتمد القدرات التنظيمية على الكفاءات الفردية للعمل كي تتمكن الإســتراتيجيات من مكافحــة أي عوائق تنظيمية رئيســية جرى تحديدها. وعندما تتحــد قدرات إدارة الموارد البشريــة والقدرات الهيكليــة والقدرات الثقافية وقــدرات إدارة المحافــظ بصورة فاعلة، تســتطيع المنظمات، وبصورة أفضل، مواجهة الاضطرابات، حيث يكون لديها نشــاط أفضل وقدرة أفضل على التأقلم. ومن ثم تشــير نُهج المساءلة الأكثر مرونة - مثل إدارة المحافظ - إلى طرق للتخفيف من الجوانب السيئة للمساءلة التقليدية. ويمكن التعامل مع التعقيدات داخــل الحكومة من خــلال إعادة تصميم المكافــآت، والهياكل، والثقافــات والجمع بينها؛ لتشجيع العلاقات المتداخلة سعيًا وراء القيمة.

بيئة التمكين:

يشــير مصطلح بيئة التمكين إلى الهياكل والعمليات والمبادئ والقواعد والأطر السياسية على مســتوى الحكومة التي من شــأنها أن تحدد معايير التصرفات التي تتخذها المنظمات، وهــي تشــمل نظم إدارة المشــتريات والموازنات وأطــر عمل الأفراد على مســتوى القطاع ومســتويات النزاهة، ويتولى مســئوليتها رئيس الوزراء أو الوزيــر الأول (أو رئيس الدولة)

أو الخزانــة أو لجنــة الخدمة العامة. وأيًا كان المســمى، فإن هذه الجهــات المركزية هي المســئولة تجاه القطاعــات العامة الأخرى باعتبارها جهات تنظيميــة. وعندما تتولى هذه الجهات هذا الدور التنظيمي على النحو التقليدي، فهي تفرض القيود الصارمة على الإدارات التنفيذيــة. وعلى وجه الخصوص، تكون القواعــد واللوائح والنظم التي يضعونها في صورة أوامر «تلائم الجميع»، والأســوأ من ذلك أنها مصاغة بأســلوب لتتجنب «أسوأ الاحتمالات» بــدلاً من تيســير العمليــات اليومية. وتكون النتيجــة الصافية لذلك وجــود قطاع داخلي يحمــل صفة «اللامعقولية التنظيمية» على النحو الذي أوضحناه بالفصل الســابع (بارداش وكيجــان ١٩٨٢)، وبذلــك تكون هذه اللوائــح والنظم مصدرًا للعراقيــل الحكومية التي لا تنتهــي في مواجهة التعاقد الخارجي على النحو الذي تناولناه فيما ســبق، كما أنها تتعارض مع اســتقلالية الجهات المعنية وقيادات البرامج في تبنــي النُّهج اللازمة في حالات الطوارئ. من أمثلة ذلك، اســتعانت بعض البلدان بمدخلات شــاملة عند إعداد الموازنات، من ضمنها النظــم الديموقراطية الأنجلوأمريكية، مما يوضع حدودًا على قدرة الجهات على الاســتفادة من الوظائف المتعددة لديها في سبيل الوصول إلى نواتج أكثر شمولية.

وبرغم ارتباطها بعمل القطاع العام، لكنها ليست محصنة بالكامل ضد التحسينات. وقد أدى وجود مجال التنظيم في العموم إلى التوصل إلى طرق لتيسير تحقيق النواتج التنظيمية المطلوبة مع تقليل الآثار الســلبية غير المطلوبة على الخاضعــين للتنظيم، وإضافةً إلى ذلك أدى وجود الخاضعين للتنظيم إلى تطوير نُهج أكثر مثالية، وحتى نتعرض لاثنين منهما.

الأول المرونــة في مجالي إعداد الموازنــات وتطبيق القواعد. ففي مجال إعداد الموازنات، تميزت العديد من البلدان بزيادة المرونة، وقد ظهرت تلك المرونة عبر الفترات الزمنية، وهذا أدى إلى أن الجهات تمكنت من الجمع بين المخصصات، لثلاث سنوات مثلاً، وإنفاقها بمرونة خــلال هذه الفترة. كما ظهرت المرونة عبر الجهات المختلفة، حيث تجمع الأموال من عدة إدارات وتســتخدم في مــشروع أو برنامج معين، مثلما حــدث في البرنامج الهولندي المذكور سابقًا الذي ركز على الاندماج الاجتماعي.

أحــد البدائل الذي لم يختبر بعد، ولكن لا يمكن اســتبعاده، هو مرونة في فئات الموازنة (على ســبيل المثــال، المدخلات والمخرجــات والنواتج). فلا يوجد أي ســبب منطقي، على

سبيل المثال، وراء عدم صياغة اللوائح المعنية بالموازنة بحيث يعبر أي مخصص معين، معبراً عــن النواتج أو المخرجات أو حتى المدخلات - في إطار الموازنة نفســها. بخلاف هذا، يمكن القول إنه ســيكون من الصعب مقارنة «التفاح بالبرتقال»، لكن هذا هو بالضبط ما ينبغي على الساســة المنتخبون أن يفعلوه الآن، وهذا ما فعلوه دائماً، وليس فيما يتعلق بالموازنات فحســب، ولكن فيما يتعلق بوضع أولويات السياســة، وســيظل من الأهمية فتح حســاب لتســجيل الأموال المنفقة؛ للتأكد من أنه يتفق مع النية المعلنة للســلطة التشريعية، إلا أن هذه الحاجة لا تتداخل مع جوهر النهج الطارئ.

فتطبيق القواعد في مجالات مثل ممارســات الشراء ونظم إدارة شئون الموظفين وضمان النزاهــة، يدع المجال للقلق من أن المرونة قد تترك الباب مفتوحًا لعدم الكفاءة والفســاد. ولكــن مع التنبؤات، فقد ثبتت فاعليــة النهج المتبع عن وضع المجال التنظيمي في تخفيف العبء التنظيمي مع زيادة الأثر التنظيمي: التنظيم المتجاوب، على النحو الذي ناقشناه في الفصل الســابع. ولا يوجد أي ســبب وراء عدم إمكانية تنفيذ الجهات التنفيذية للمحاسبة باستخدام نفس المزيج من المساعدات والإقناع والعقوبات كما هو مطبق على سبيل المثال، في الشركات الخاصة، من خلال الهرم التنظيمي المناسب (آيريس وبريثوايت ١٩٩٢).

النهج الآخر الذي يمكن دمجه بســهولة مع التنظيم المتجاوب هو إدارة المخاطر. فبدلاً مــن إصدار قواعد للتعامل مع العديد من الاحتمالات المتوقعة، بصرف النظر عن احتمالية حدوثها، وهذا لا يســتلزم صياغة الأنظمة والعقوبات إلا لاســتباق تلك الاحتمالات المرجح حدوثهــا وكذلك الضرر المحتمل وفقًا للمخاطر المصاحبة لها. ويعني هذا رؤســاء الجهات المركزية عليهم بناء نظم للمساءلة في جميع أقسام القطاع، بما يتيح المرونة الكافية للجهات والبرامج لتعميم الآليات الإدارية الأكثر ملاءمةً لأغراضها، مع ضمان الالتزام النزاهة وغيرها من الالتزامات.

الخلاصة:

لقــد انصــب اهتمامنا في معظــم أجزاء هذا الكتــاب على العمل مع مــزودي الخدمة الخارجيين لتقديم الخدمات العامة. ويتضمن التعاقد الخارجي مهمتين رئيسيتين: الانتقال

إلى التعاقدات الخارجية أو إليها، وإدارة العلاقات المستمرة التي تنتج عن ذلك. وقد ناقشنا بدقــة العقبات التــي تعترض هذه العلاقات من جانب المنظمات العامة، وهي: المســاءلة والتعقيــد داخل الحكومــات والاضطرابات والاختلافات الثقافية. وتمثــل هذه التحديات، مجتمعة أو منفردة، التوترات والمعضلات التي تواجه الذين يتصدون لإدارة هذه العلاقات.

ومع ذلك نؤكد في الختام ضرورة تطوير قدرات منظمات القطاع العام على إدارة شئون المزودين الخارجيين وشبكاتها المعقدة، لكن الأمر ببساطة تحديد ما يميز المزودين المشاركين في جزء ضيق من قصة تقديم الخدمات، ولكن بشكل أوسع الربط ما بين شبكات المزودين التي تركز على إنتاج القيمة العامة. ولمساعدة المنظمات في إجراء ذلك، فإننا نقدم إطاراً عما للقدرات يجمع ما بين العوامل الفردية والتنظيمية والبيئية، ونقر أن هذا ليس بالأمر الهين، لكــن عدم القيام به يعود بنا إلى التكاليف والمنافــع العديدة المذكورة في الفصل الثاني من هذا الكتاب. فدون التركيز على تطوير هذه القدرات، غالبًا ما سوف تطغى تكلفة التعاقد الخارجي على أي منافع مرجوة أو متوقعة.

الخاتمة: المنظور المستقبلي لتقديم الخدمات الحكومية

على مدار خمسين عامًا على الأقل، كان «الأسلوب الأفضل» هو الحل المناسب لمشكلات الإدارة الحكومية. ففي حقبة ما بعد الحرب، عندما كانت تقدم الخدمات بمعرفة موظفي الحكومــة، كان الهدف هــو زيادة كفاءة عملهــم؛ لذلك كانت الإصلاحــات الإدارية، مثل التي تركز على النتائج وموازنات البرامج والتفويض وقياس الأداء، هي المحددات الرئيســية لتحسين الإدارة الحكومية. وتغير ذلك الحل في ثمانينيات القرن العشرين، فقد أدت الإدارة الحكومية الأفضل والأقل تكلفةً الناتجة عن إحالة الخدمات العامة إلى المؤسسات الخاصة، إلى وجــود ما يعرف بحقبــة إدارة التعاقــدات الجديدة، إذ يفصل المشــترون عن مزودي الخدمات، مع عمل مزودي الخدمات في ظل التعاقدات التلقليدية والمناقصات التنافســية. وبحلــول القرن الواحد والعشرون، تغير ذلك الحل مرة أخــرى، إذ صارت الخدمات العامة أكثر تكاملاً واســتجابةً من خلال التعاون الأشمل بين الجهات الحكومية والشركات الخاصة والمنظمات غير الهادفة للربح، مما يعني أن حوكمة الشبكات هي الأسلوب الأمثل.

وفي الحقيقة لم تلغِ أي من موجات الإصلاحات هذه سابقتها، فعلى النقيض تراكمت كل مرحلة مع ســابقتها؛ لَذلك يتعامل اليوم مديــرو القطاع العام مع مزيج متنوع من مزودي الخدمات الخارجيين، وذلك عبر سلسلة من العلاقات. ويشمل هذا الكتاب الأنواع المختلفة من التعاقدات الخارجية، والتي أصبحت أمرًا شــائعًا بالنســبة للموظفين الحكوميين، ولكنه يطرح سؤالًا مهمًا، وهو «ما التالي؟»

ربما تكون هناك إصلاحات شــاملة جديدة منتظرة للقطاع العام، ولكننا في هذا الكتاب نقــدم إجابــة مختلفة، وهي أنه لا يوجد «أســلوب أمثــل»، وبدلاً من ذلــك فإن المنظور المســتقبلي لتقديم الخدمات الحكومية هو وجود أساليب تختلف باختلاف الظروف، وهو ما يتطلب منظورًا أشمل يتعدى المنظور الضيق للحلول مثل التعاقدات والتعاون ومشاركة الإنتاج، كلٌ على حدة. ويطرح هذا الكتاب هذا المنظور، من عدة نواحٍ.

أولاً، يناقــش هــذا الكتاب طريقة تفكيرنا في مختلف الأهــداف. فمن خصائص الإدارة العامة التقليدية، حتى لو كانت أكثر ميلاً للصورة النمطية مقارنةً بالواقع، أن الغايات تميل إلى أن تكــون أكثر تحديدًا، هــذا إن فكرنا فيها على الإطلاق، مهــما كان ما تفعله المنظمة

بالفعل. وهكذا كانت المهام الحالية بحسب التعريف هي ما تحدده المؤسسة من أهداف - أي أن الوسائل والغايات أدت إلى الشيء نفسه، ومن غير المثير للدهشة أن هذا يعني عادةً أن بدائل ترتيبات الإنتاج الداخلي (اللاحقة) الحالية لم تؤخذ في الاعتبار.

وبــدءًا من الثمانينيات مــن القرن الميلادي المنصرم تحولــت الإدارة العامة الحديثة، في صورهــا المختلفــة، إلى التركيز على النتائج، على الأقل في لغتها. لكن بدا تركيزها منصبًا على تعريف ضيق للنتائج، أي ما يطلق عليه المخرجات، وهي «المنتجات» التي تنشأ من عملية الإنتــاج الداخلي أو من المتعاقدين الذين أســندت إليهم بعــض الخدمات. وكما رأينا، فإن هذا النهج له بعض أوجه القصور، والتي أصبحت أكثر بروزًا نتيجةً لتزايد التعاقد الخارجي مــن جانب على مهام أكثر تعقيدًا، مع وجود مشــكلات معقدة متعددة الأوجه، إضافةً إلى مشــاركة عدد أكبر من الأطراف واختلافهم في التصدي لهذه المشــكلات، ومشاركة المواطنين في التشــاور بشــأنها. وبصفة خاصة، لقد ضيقت هذه المشــكلات نطاق تصور طرق بديلة لتحقيــق النواتج. والآن هناك توجه ناشــئ في إدارة القطاع العام للتفكير بتوســع بشــأن الأهداف النهائية، والتفكير في وسائل تحقيقها في الوقت ذاته، والشاغل الرئيسي لهذا التوجه الجديد هو تحقيق أفضل استخدام لكل ما له قيمة للجمهور.

ثانيًــا، يعنى الكتاب بتوســيع نطاق الجهــات الفاعلة التي يمكن أن تســهم في تحقيق الأهــداف العامة المطلوبة، بدءًا من المنظمات الحكومية ومزودي الخدمات المتعاقد معهم وغيرهــم. وقد درســنا في هــذا الكتاب على وجــه التحديد أنواعاً مختلفــة من المنظمات باعتبارهــم شركاء، فضلاً عن المتطوعين والجهات التنظيميــة والعملاء، لكننا أشرنا أيضًا إلى أن شــبكة المشاركين المحتملين أوسع من ذلك، ويمكن أن تشمل المعارف والجيران والأقارب وغيرهم ممن لديهم أي صلة بأي مما ســبق، كما طرحنا آلية تشــخيصية ـ سلســلة القيمة العامة ـ باعتبارها طريقة لاكتشاف المشاركين المحتملين.

ثالثًا، يقدم هذا الكتاب مجموعة من العوامل الأكثر تعقيدًا وذات الاختلافات شــديدة الدقة ـ كما نأمل ـ لتؤخذ في الاعتبار عند اتخاذ القرار بالتعاقد الخارجي مع أي من الأطراف المحددة في سلسلة القيمة العامة. ولا يتضمن هذا فحسب أخذ منافع الخدمة وتكاليفها في الحســبان، ولكن أيضًا يتضمن المسئولين عن إدارة العلاقة والمؤثرين في الموقف الإستراتيجي للمنظمة الحكومية والقيم التي تقدمها. فبدلاً من إعادة إحياء النقاش العقيم حول تقديم

الخدمــات بمعرفــة القطاع الخاص أو القطاع العام، فإننا نشــير إلى أن كل هذا يتوقف على السياق وطبيعة الخدمة. ففي بعض الحالات، لا يكون التعاقد الخارجي مجرد فكرة لطيفة، ولكنه في الحقيقة أمرٌ لا مفر منه؛ وذلك بســبب الاعتماديــة المتبادلة بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية. والسؤال المطروح في هذه الحالة ليس بشأن اتخاذ قرار التعاقد الخارجي، لكنه بشــأن أفضل طرق القيام بذلك. وللمساعدة في تحديد هذه المواقف، لقد تناولنا مفهوم «سلسلة القيمة للعامة».

رابعًــا، يأخــذ الكتاب بعين الاعتبار مجموعة أوســع من العوامل التــي تحث الأطراف الخارجية على الإســهام في تقديــم الخدمات العامة. ومن ناحية أخرى، يتســع الكتاب في دراســة نطاق المحفزات التــي تتعدى المصلحة الشــخصية الاقتصادية (مثــل المكافآت أو العقوبــات المادية)، وذلك بتضمين المحفزات غير المادية، مثل المكافآت الداخلية والتضامن الاجتماعي والمناشــدات المعيارية. ومن جهة أخرى، يعترف أيضًا بأهمية تســهيل إســهام الأطراف الخارجية، إما بتبسيط مهامها المتوقعة أو بتعزيز قدرتها على أدائها.

وأخــيراً، يوضح الكتاب أن هذه الطرق الجديدة لتقديم الخدمات تتطلب أيضًا مفهوماً أوســع لعمل الموظفين الحكوميين، ليس لأنهم يقدمون الخدمات بأنفسهم فحسب، ولكن لمشــاركتهم أيضًا في أنشــطة تهدف إلى حث الآخرين على الإســهام في تقديمها، مثل تطبيق العقوبــات أو الحوافز وإعادة تصميم مهــام تقديم الخدمات لتكون أكثر إثارةً للاهتمام أو ملاءمةً للأطراف الخارجية، أو حشــد مجموعات الأقران، أو تقديم أهداف تجتذب الدعم. وهذا عادةً ما يكون عملاً أكثر صعوبة، ولكنه أكثر قدرة على الاستيعاب ومجزٍ.

ومع المضي قدمًا في القرن الواحد والعشرين، فإن التحديات التي تواجه المجتمعات تجبر الحكومات على دراسة وسائل جديدة للتنظيم والعمل مع الأطراف الأخرى، إضافةً إلى إعادة النظر في كيفية تقديم الخدمات العامة. وهذا على ســبيل إعادة رســم الحدود التقليدية لمنظمات القطاع العام وإعادة تشكيل عملها؛ هذا لأن الحكومات ستواجه تحديات جديدة قــد حددناها وســعينا إلى تبيانها في هذا الكتاب، ولكن ســتكون هنــاك احتمالات جديدة لتقديم القيمة للجمهور.

هذا «المنظور المســتقبلي لتقديم الخدمات الحكومية» ليس برؤية شــاملة للمستقبل، لكنــه التحدي اليومي الذي يواجــه مديري القطاع العام في أنحاء كثيرة من العالم، فلم يعد لديهم ترف الإدارة بنماذج مبســطة لتقديم الخدمات، ولكن ينبغي عليهم أن يتعاملوا مع مــزودي الخدمات المتعددين ومع مختلف الدوافع معًا، وذلك باســتخدام مجموعة كاملة من الآليات لإدارتهمســيكون هذا الإجراء المؤســسي محفوفًا بالمخاطر، ولكنه مجزٍ جدًا في ذات الوقت.

الملاحظات والمراجع:

١- تحديد ملامح المشهد المتغير في تقديم الخدمات العامة:

١. لقد حاولت الحكومة البريطانية، من بين جهات أخرى، أن يضطلع عملاؤها بأدوار أقرب إلى دور عملاء القطاع الخاص، في إطار جدول إضفاء الطابع الشخصي، بوصفهم أصحاب الموازنة الذين يمكنهم اتخاذ القرارات في الأسواق (انظر كلارك وآخرين ٢٠٠٧: ٤١-٢). ومع ذلك، وعلى قدر المال الممنوح من الحكومة، هذا من شأنه مجرد إزالة مرحلة واحدة من المستفيدين.

٢. أو ما يطلق عليه شيفر ولوفريدج (٢٠٠٢) «العلاقة بين القائد والتابع».

٢- المنافع والتكاليف:

١. هذا شرح مهم لكيفية توليد القيمة من التخصص، وهو مفهوم منحنى الخبرة، «حيث تنخفض التكاليف مع انخفاض الإنتاج التراكمي» (أبيل وهاموند ١٩٧٩: ١٠٦). وقد وجد أنها قابلة للقياس ويمكن التنبؤ بها لمجموعة من المنتجات والخدمات، فالمنظمات التي تنتج شيء ما لفترة أطول، تتاح لها المزيد من الفرص لزيادة كفاءة العمالة وتحسين أساليب العمل، أو تطوير عمليات إنتاج جديدة، أو تغيير مزيج الموارد، أو التوحيد القياسي للمنتج (أبيل وهاموند ١٩٧٩: ١١٢-١٣).

٢. على سبيل المثال، استعانت وزارة الإسكان والتنمية الحضرية الأمريكية في مدينة كنساس بأحد اتحادات المستأجرين للعمل مع شركة خاصة على جوانب إعادة تطوير مشروع سكني، وضمان أخذ المخاوف المحلية بعين الاعتبار.

٣. شراكات الرعاية الأولية (أو الخدمات الصحية الأولية) غالبًا ما تؤدي هذا الدور، فتطلب مجموعة متنوعة من مزودي خدمات الرعاية الصحية «عند الحاجة». على النقيض من ذلك، إذا ما استثمرت الجهة أموالها في مجموعة متكاملة من العمليات، فإنها تجد صعوبة في التحكم في هذه الظروف المتغيرة.

٤. ففي برنامج عمل العناية بالأرض والبيئة الأســترالي الذي أطلق في تسعينيات القرن الميلادي الماضي، قدمت دائرة خدمات التوظيف إعانة أجور إلى العاطلين عن العمل من الشــباب، في حين قدمت لهم الجهــات الحكومية المعنية بالمحافظة على البيئة والأرض التدريب، حيث عملوا على مشروعات المحافظة على الأراضي المحلية، ومن ثــم تحقق كلٌّ مــن أهداف التوظيف والمحافظة على البيئــة (برنامج عمل العناية بالأرض والبيئة ١٩٩٣).

٥. على ســبيل المثال، انظــر شراكة حفظ الأراضي الرطبة المالحــة Saline Wetlands Conservation Partnership في لينكولن بارك بولاية نبراسكا (مالمستروم ٢٠٠٩).

٣- الدوافع والآليات:

١. في المملكــة المتحــدة، على ســبيل المثــال، كانت إصلاحــات حزب العــمال الجديد مستوحاة من فكرة أن «الجهات تتسم بالعقلانية ولها مصلحة شخصية ومن المرجح أن تستجيب للحوافز والقيود بطريقة يمكن التنبؤ بها» (ستوكر وموسلي ٢٠١٠: ١٠).

٢. للحصول على نظرة شاملة على خط الإنتاج، راجع هامبر (١٩٩١).

٣. مــن المثير للاهتــمام، أن الدوافع الذاتية تجتذب لاهتمام علــماء النفس إضافةً إلى بعض الاقتصاديين، بما في ذلك برونو فراي وزملائهما الذين أجروا أبحاثًا واسعة حول التفاعل بين الدوافع والمحفزات. انظر على سبيل المثال، فراي وماير (٢٠٠٢).

٤. في الدوافــع الذاتيــة انظــر ديسي (١٩٧٥)؛ ليــبر وجريــن (١٩٧٨)؛ ديسي وآخرين (١٩٩٩). وفي النمو والتنمية، تشمل الدراسات الكلاسيكية: ماسلو (١٩٥٤)؛ ألدرفير (١٩٦٩)؛ هاكمان ولولر (١٩٧١).

٥. مثال على هذا الاتجاه، كريبس (١٩٩٧)؛ بيسلي وجاتاك (٢٠٠٣).

٦. في علــم النفس، انظر ســاتو (١٩٧٥)؛ بيليافين وتشــارج (١٩٩٠)؛ بيليافين (٢٠٠١)؛ باتســون وباول (٢٠٠٣)؛ سافريلســياه وآخريــن (٢٠٠٩). وفي علم الاجتماع، انظر هيلي (١٩٩٤)؛ فهر وجينتيــس (٢٠٠٧). وفي الأنثروبولوجيا، انظر هنريك (٢٠٠٦).

وفي العلوم السياسية، انظر أوستروم ووكر (٢٠٠٣)؛ فاولر وكام (٢٠٠٧). وفي الاقتصاد السـلوكي، انظر فراي (١٩٩٢)؛ جينتيسـوآخرين (٢٠٠٥)؛ فهر وفيش باكر (٢٠٠٥)؛ سـيجموند (٢٠٠٧). في علـم الأحياء، انظر كـيرس وآخرين (٢٠٠٣)؛ وينسـليرس وراتنكس (٢٠٠٦). وفي طب الأعصاب، انظر دي كورفان وآخرين (٢٠٠٤).

٧. آيريس وبريثوايت (١٩٩٢: ٢٧-٨) مثال لدار لرعاية المسـنين التي توفر الحد الأدنى من الرعاية للعملاء في دار الرعاية، ثم بمجرد تحقيق ذلك تسعى لتعظيم الربح.

٨. من الأمثلة المثيرة للاهتمام مثال شـاير، ميكاثرا بولاية أستراليا الغربية، حيث تعمل الشرطة والحكومة المحلية معًا ليضعا بالتشـارو خطة لمنح المكافآت نظير السـلوك الجيد من الشـباب متمثلة في تذاكر مجانية لدخول حمام السـباحة المحلي (ABC News ٢٠٠٧).

٩. انظـر وينر ومانـدر (١٩٧٨)؛ ديسي وريـان (١٩٨٥)؛ كـون (١٩٩٣)؛ إليوتوآخرين (٢٠٠٠)؛ انظر أيضًا ريسون وتيسديل (٢٠٠٨) بشأن النقطة الأولى.

١٠. في الحالات الخطرة، يمكن حتى اسـتخدام التشـهير، على سـبيل المثال حيث يجبر مرتكبو الجرائم عـلى «مواجهة» ضحاياهم ومجتمعهم من خلال إجراءات العدالة الإصلاحيـة والتي تهدف إلى أن يدرك الجناة تأثير تصرفاتهم. وللتعرف على العدالة الإصلاحية، انظر العمل الجليل الذي قدمه لجون بريثوايت. للحصول على مجموعة كبيرة من الأمثلة انظر الرابط التالي: //www. restorativejustice. org/.

١١. على جانب المكافآت، ارتبطت علاوات المعلمين بارتفاع درجات الطلاب في الاختبار (دي وكيـز ٢٠٠٤)، في حـين أظهرت برامج في البرازيـل والمملكة المتحدة والولايات المتحـدة الأمريكيـة أنه عنـد مكافأة الطـلاب أو أولياء الأمور، تتحسـن معدلات الالتحـاق بالمدارس (جوري ٢٠٠١؛ برنامـج الأمم المتحدة الإنمائي عام ٢٠٠٦؛ وانظر تروتونوآخرين ٢٠٠٥ للحصول على ملخص) في المملكة المتحدة، يقدم نادي الحضور بنسـبة (١٠٠٪) مجموعة من المكافآت لتلاميذ المدارس في نيوكاسـل ذوي نسـبة حضور ممتازة بالمدرسـة تـتراوح بين تذاكر لحضور مباريات كـرة القدم إلى تذاكر عروض ديـزني على الجليد. وفي الولايات المتحدة، يشـجع مشروع النجوم الطلاب

للحصـول درجات ممتازة والحفـاظ عليها، من خلال الحوافـز النقدية التي يمكن اسـتخدامها لتمويل المصروفات التعليمية (تروتون وآخرون ٢٠٠٥). عندما قدمت مكافـآت مالية لمتعاطي المخدرات انخفضت نسـب التعاطـي، وقد تولت جامعة فيرمونت في الولايات المتحدة الأمريكية برنامج إدارة الطوارئ للتعامل مع متعاطي المخـدرات مـن المراهقين (تروتونوآخريـن ٢٠٠٥)، حيث يسـتخدم مجموعة من القسـائم لتشجيع السلوكيات المؤيدة للمجتمع بين الشباب، كما يكافئهم العاملون بالعيادة عندما تكون نتائج تحليل البول الخاصة بالمشـاركين خالية من المخدرات. وتزيـد قيمة المكافـآت كلما زادت فترة عدم تعاطي المشـارك للمخدرات، ويرتبط البرنامـج بأولياء الأمور لضمان المشـاركة المسـتمرة وتقديم المكافـآت لهم عندما يشـاركون بفاعليـة في تعزيز جوانـب البرنامج، ويمكن أيضًا أن تسـتخدم الحوافز المالية لتعزيز مسـتويات جودة لخدمات الصحية (كونراد وبيري ٢٠٠٩)، وتحسـين معدلات الوقاية ضد العدوى في البلدان النامية (فيربرازر وآخرون ٢٠٠١، مذكور في كونراد وبيري ٢٠٠٩)، وتشجيع المرضى على الامتثال للمشورة الطبية وتناول الأدوية الموصوفة (جيوفريدا وتورجينسون ١٩٩٧، مذكور في جوري ٢٠٠١)، وزيادة معدلات حضور مرضى الاكتئاب للمقابلات المحددة لهم (بوسـت وآخرون ٢٠٠٦، مذكور في جوكيلسون ٢٠٠٧). وعلى الجانب الآخر، طبقت العقوبات أيضًا باستخدام سندات الإيـداع، ففي هذه البرامج يدفع المشـاركون سـنداً نقدياً يسـقط حقهم فيه عن مخالفة اتفاقهم. ومن الأمثلة المبتكرة برنامج من برامج الإقلاع عن التدخين حيث خضعت المجموعة للعقوبة عندما دخن الأفراد، وفي برنامج آخر أعيدت السـندات عند انتهاء الأفراد من دورة كاملة من العلاج لمرض السل (جوكيلسون ٢٠٠٧).

١٢. وللحصـول على معلومات بشـأن ما هـو «تقليدي» في هذا الموضـوع ، انظر كير (١٩٧٥).

١٣. هنـاك أدلـة متزايدة على أن درجـات الاختبارات لا تصيب الهـدف المرجو بهذه الطريقة قارن هولمسـتورم وميلجورم (١٩٩١)، هارفي-بيفيـس (٢٠٠٣). وأظهرت فضيحة حديثة في أتلانتا في الولايات المتحدة مخاطر تثبيت الحوافز رفيعة المستوى

بناءً على درجات الاختبار (بما في ذلك المكافآت الفردية والامتيازات في مكان العمل)، وكانت هناك مزاعم بأن المعلمين قدموا للطلاب الإجابات الصحيحة، وأن بعضهم عقدوا حفلات بيتزا في عطلة نهاية الأسبوع وذلك حتى يتمكنوا من «تعديل» اختبارات الطلاب للتأكد من تلبية توقعات الأداء التي وضعها مراقب التعليم لمدرستهم (انظر سيفرسون ٢٠١١أ، ٢٠١١ب). اعترف العديد من المعلمين ومديري المدارس بالغش، وقال المحققون أن المشرفين والإدارة قد أعطوا أهمية كبيرة لنتائج الاختبار، وأهمية أقل للنزاهة والأخلاق، وفي خضم الفضيحة، أشار أحد أولياء الأمور (ومدرس سابق) قائلًا: «ماذا يعني أن تكون متعلـمًا؟ . . . هل يجب أن تحصل على أعلى درجة في الاختبار؟ أجابتي على هذا السؤال: «لا». ويعد هذا جزءًا لا يتجزأ من خلل وظيفي عام وليس مقتصرًا على المدارس العامة في أتلانتا على وجه الخصوص»، والأسوأ من ذلك هو أحتمال أن يحرم الطلاب من التعليم التقويمي اللازم لهم بسبب ارتفاع درجاتهم.

١٤. انظر لاف وفرانك (١٩٩٠) للاطلاع على مناقشة آثار نظام المدفوعات في الرعاية الصحية، بما في ذلك الرعاية النفسية ومدة إقامة المرضى.

١٥. أكدت الدراسة التقليدية لهاكمان ولولر (١٩٧١) والعديد من الدراسات على هذه النقطة وتناولتها بالتفصيل منذ ذلك الحين. انظر على سبيل المثال، وينر وماندر (١٩٧٨)؛ أولدهام وكامينجز (١٩٩٦)؛ لاثام وبيندر (٢٠٠٥).

١٦. انظر ساتو (١٩٧٥) لمعرفة العلاقة بين القبول الاجتماي والسلوكيات المساعدة، وإيزومي وآخرين (٢٠١٠: ٦٢٩) للاطلاع على مثال في علم الأعصاب.

١٧. يقدم المتطوعون المساعدة في الأعمال الإضافية بالمستشفيات في العديد من البلدان، مما يتبح الوقت للطاقم الطبي المهني الموظفين الإداريين لأداء المهام الأساسية الخاصة بهم (هاندي وسرينيفاسان، ٢٠٠٤)، وتقدم مجموعة «أصدقاء المتنزهات الوطنية» الدعم للمتنزهات الوطنية في بلدان، مثل: كندا والولايات المتحدة وبريطانيا وأستراليا وإندونيسيا، وليس بالتبرعات النقدية فحسب ولكن أيضًا بالعمل على أشياء مثل تنظيف الطرق أو إصلاح الأكواخ. انظر على السبيل

المثــال: www. fnpf. org/www. friendsofthesmokies. org/aboutus; www.
.pc. gc. ca/pn-np/ab/banff/edu; www. friendsofflindersranges. org. au

١٨. ففي دول الحلفاء، نال الكفاح ضد الفاشية في الحرب العالمية الثانية تأييدًا هائلًا، في حين كانت الحرب في فيتنام في سبيعينيات القرن الماضي مثيرة للجدل بين الجمهور في تلك البلدان، وانعكس ذلك في عدم وجود حماس للتطوع للخدمة العسكرية مقارنةً بالحرب العالمية الثانية (سيجال وآخرون ١٩٩٩). وفي الآونة الأخيرة، يواجه القائمون على التجنيد في الجيش ازدياد في صعوبة اســتقطاب المتطوعين للانضمام للجيش في ظل تنامي الاستياء من حرب العراق (كريبينفيتش ٢٠٠٥؛ كورب ودوجان ٢٠٠٧).

١٩. شــنت حملات مماثلة في العديد من البلدان في ســبيل الحد من اســتهلاك المياه وإهدارهــا والحد من انبعاثات الغازات المســببة للاحتباس الحراري، مع تشــجيع الأفراد على الإقلاع عن التدخين وتشــجيع إعادة التدوير أو إقناع أصحاب العقارات على جعل عقاراتهم أكثر مقاومة للحريق (للاطلاع على مناقشــة ممتازة بشأن هذا الموضوع انظر دولان وآخرين ٢٠١٠، ولمناقشــة ســياق التســويق الاجتماعي انظر برينان وبيني ٢٠١٠). وفي معظم الحالات، يستتبع هذه الحملات محاولة التوصل لأفضل طرق تحقيق المصلحة الشخصية للفرد عبر اتباع السلوك المطلوب.

٢٠. في إيرلندا أثارت زيادة كمية الأكياس البلاستيكية التي يستخدمها المتسوقون اهتمام واضعي السياســات المعنيين والرأي العام لســنوات عديدة (كولينز وآخرون ٢٠٠٣). وتشــير التقديرات إلى اســتهلاك (١,٢٨) مليار كيس (٣٢٥ كيســاً للشخص الواحد) سنويًا، وهذا صاحبه تكلفة تبلغ ٥٠ مليون دولار على عاتق تجار التجزئة، ومن هذه الأكيــاس لا يوجد إلا (٠,٥٪) يجري إعادة تدويرها. ولم تكن لأي محاولات ســابقة لتشجيع إعادة تدوير الأكياس أي تأثير ملحوظ؛ ويرجع ذلك إلى حد كبير لعدم مبالاة المستهلكين. في عام ٢٠٠١ فرضت الحكومة رسماً قدره (٠,١٥٪)يورو على كل كيس من البلاســتيك، والمعروف على نطاق واسع باســم «ضريبة المنتجات البلاستيكية»، وأطلقت معها حملة توعية عامة كبرى. وأوضحت الحملة سبب تطبيق هذا الرسم وكيف يمكن للمستهلكين تغيير سلوكياتهم لتجنب دفع هذا الرسم. أدى الجمع بين

التعليم والحوافز المالية إلى وجود تغيرات كبيرة في سلوكيات المستهلك كما أدى إلى الحصول على الدعم لتبني الرسوم. وقد خصصت الأموال التي جمعت لصندوق البيئة، مما ساعد في ربط الرسوم بأهداف بيئية أكبر. وبإمكان الجمع بين المحفزات المادية والمعنوية، في مثل هذه الحالات، أن تؤدي إلى نتائج إيجابية.

٢١. هناك أيضاً ظاهرة ذات صلة معروفة باسم «الآثار غير المباشرة»، مما يضاعف هذه المشكلة. ومن ثم، هذا يعني أن على الطفل في سن المدرسة أن يحصل على المزيد من الأموال، ليس في كل مرة يطلب منه القيام بمهمة معينة من الواجبات المنزلية فحسب، لكن أيضًا عندما يطلب منه القيام بمهام أخرى، مثل جز العشب.

٢٢. انظر أيضًا ريسون وتيسديل (٢٠٠٨). وقد أشار ماكريس (٢٠٠٩) إلى النقطة نفسها بأن الدوافع الداخلية تقلل من قوة الحوافز المادية.

٢٣. انظر فراي وجيجن (٢٠٠١: ٥٩٤) والآراء التي طرحها ريسون وتيسديل (٢٠٠٨)، وماكريس (٢٠٠٩).

٢٤. توصل مسح لعدد ١٨ دراسة معملية في مجال الاقتصاد تقديم دعم تجريبي قوي للأطروحة (فراي وجيجن ٢٠٠١)، كما توصل التحليل التجميعي لعدد ١٢٨ دراسة أجرها علماء النفس إلى تقديم النوع ذاته من الدعم (ديسي وآخرون ١٩٩٩)، تضفي إليها أيضًا الدراسات التجريبية في مجالات العمالة وحوافز العمل والخدمات ومشكلات المواقع وتجميع الموارد المشتركة وصياغة الدساتير والتهرب من الضرائب وزنًا قويًا (فراي وجيجن ٢٠٠١).

٢٥. كانت هذه النتائج التي توصل إليها البحث في مجال تنظيم الشركات (جرابوسكي وبريثوايت ١٩٨٦؛ جاروبا ٢٠٠٠؛ إنجلين ٢٠٠٣؛ جنينهام وآخرون ٢٠٠٣).

٢٦. انظر فاندنبيرج (٢٠٠٣) للطلاع على مناقشة بشأن المعايير والامتثال البيئي. انظر أيضًا باترنوستر وسيمبسون (١٩٩٦) بشأن التشهير.

٢٧. ومع ذلك، توصلت دراسة أجريت عام ١٩٧٣ إلى تقديم دعم تجريبي قوي لذلك، ولاسيما أن نسبة التبرع كانت أعلى بين أولئك الذين لم يقدم لهم أي مبالغ (أبتون ١٩٧٣).

٢٨. تقرير مؤسسة Mindspace (دولان وآخرون ٢٠١٠) الذي أعده معهد الدراسات الحكومية في المملكة المتحدة والتقرير الذي أعده مركز التحليل الإستراتيجي (أولير وسونرون ٢٠١٠) عن تحسين الصحة العامة في فرنسا يقدمان مثالين ممتازين.

٢٩. من أفضل الأمثلة التي قدمها ريتشارد ثالر، وهو عالم الاقتصاد صاحب كتاب Nudge، ليعُرف كيف أن عملاً بسيطاً كحفر صور ذباب على المكان المخصص للتبول في مطار أمستردام شجع الرجال على التبول في المكان المخصص لذلك، وهذا أدى إلى الحد من انسكاب البول بنسبة (٨٠ ٪). هذا، وقد أشار إلى أن الأعمال الصغيرة يمكنها تغيير السلوكيات، ودون الحاجة إلى أي جهد إضافي من الأفراد في الغالب (انظر سومر ٢٠٠٩). للاطلاع على المزيد من الأمثلة، قم بزيارة موقع www. nudges. org، هذا الموقع مدونة قدمها ثالر وسانستاين.

٣٠. انظر باتريك وينتور (٢٠١٠) لاطلاع على «وحدة الدفع» البريطانية وسومر (٢٠٠٩) بشأن سانستاين «المسئول عن الدفعات» في الولايات المتحدة الأمريكية.

٣١. انظر رؤية فيليبس وورلي (٢٠١١) للاطلاع على القيود المفروضة على إستراتيجيات الدفعة والحاجة إلى إجراء تغييرات كبيرة. للاطلاع على بعض الانتقادات العامة الموجهة لهذا النهج انظر ستوكر وموسلي (٢٠١٠). وجهت وسائل الإعلام الرائجة في المملكة المتحدة بعض الانتقادات أيضًا، على سبيل المثال، روزن (٢٠١١).

٣٢. انظر فرينش وريفين (١٩٥٩) للاطلاع على الأسس المختلفة للسلطة ذات التأثير الاجتماعي.

٤- إسناد الأعمال للغير والتعاقد مع المنظمات الأخرى:

١. انظر مكتب مفتشي خدمات الاحتجاز (٢٠٠٤)؛ وزارة العدل (٢٠٠٥) حيث يشار إلى العام التالي للانطلاق باسم «الانتكاسة والتعافي والتجدد لعقد حراسة المحكمة وخدمات الاحتجاز و. . . »(ص ٣).

٢. للاطلاع على مناقشة كاملة بشأن مجموعة من أشكال التعاقدات، انظر ماكنيل (١٩٧٨)؛ ويليامسون (١٩٧٩)؛ ويليامسون (١٩٨٥).

٣. انظر هودج وجريف (٢٠٠٨) بخصوص هذه النقطة، حيث وضعا خمس تصنيفات من الترتيبات: التعاون المؤسسي للإنتاج المشترك ومشاركة المخاطر، عقود البنية التحتية طويلة المدى، شبكات السياسة العامة، تنمية المجتمع المدني والمجتمع المحلي، تجديد المناطق الحضرية، مشروعات التنمية (ص. ٩٤).

٤. قدم دومبرجر وفرنانديز (١٩٩٩) تعريفات شاملة إلى حد كبير؛ وأيضًا سكيلشر (٢٠٠٥).

٥. على سبيل المثال، في المملكة المتحدة من الشائع التمييز بين أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية (البنية التحتية لرأس المال المادي) والشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال تقديم الخدمات الشخصية، وهي تعد شكلًا من أشكال إسناد الأعمال للغير، رغم أن هذا الترتيب أطول أجلًا. ويعد دومبرجر وفرنانديز (١٩٩٩) كلًا من مشروعات البنية التحتية الكبيرة وعقود تقديم الخدمات باعتبارها نوع من أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص المستمرة. ونحن هنا نعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص وإسناد الأعمال للغير ببساطة النماذج الشائعة للتعاقد. وينسجم هذا مع كتاب تيسمان وكليجن (٢٠٠٢) اللذان أشارا على وجه التحديد إلى أن برنامج مبادرة تمويل القطاع الخاص في المملكة المتحدة كان شكلًا من أشكال التعاقد وليس الشراكة. وينعكس جزء من هذا على كيفية التعامل مع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الواقع العملي في صورة العديد من الإعدادات على اعتبار أنها «علاقة عمل، ترتكز على عقد طويل الأجل» (هودج وجريف ٢٠٠٨: ٩٥).

٦. المفوضية الأوروبية (٢٠٠٤). حالة مشروع نظام مياه الصرف الصحي في مدينة دبلن بجمهورية أيرلندا، الذي افتتح في عام ٢٠٠٣، تعد مثالًا جيدًا لنظام التصميم والبناء والتشغيل في الشراكات بين القطاعين العام والخاص. فقد أطلقت الحكومة برنامج واسع النطاق أطلق عليه اسم برنامج الاستثمار في خدمات المياه عام ٢٠٠٠ الذي كان يعتمد اعتمادًا كبيرًا على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكانت محطة معالجة المياه في منطقة دبلن جزءًا من هذا المشروع. وبعد طرح مناقصة

دولية، جرى ترسية عقدها على اتحاد شركات دولي لتصميم المنشأة وبنائها، ومن ثم تشغيلها لمدة ٢٠ عامًا. ومن المثير للاهتمام، في هذه الحالة، أن التمويل اللازم للمشروع، الذي يبلغ نحو ٢٦٥ مليون يورو، كان مزيجًا من الأموال المقدمة من الاتحاد الأوروبي والحكومة الوطنية والمحلية، بدلًا من اتحاد الشركات الخاصة. فيحل المقاول على مقابل تشغيل المحطة من حكومة البلدية التي تحصل بدورها الرسوم من المستهلكين من خارج القطاع الأسري إضافة إلى رسوم تعكس، في جزء منها، كمية المخلفات غير المعالجة التي خلفها هؤلاء المستخدمون، إضافةً إلى مخصصات من الحكومة الوطنية. وعلى المقاولين صيانة المحطة وتغطية التكاليف التشغيلية، في حين تظل الأصول مملوكة للحكومة. وتقدم الحوافز لقاء تركيز المشغلين على زيادة الكفاءة للحد من تكاليف التشغيل والصيانة، ومن ثم تعظيم الربح. الحالة مذكورة بالتفصيل في ص. ٣٦-٨.

٧. في جميع أنحاء العالم، توجد «قائمة» حقيقية للمشروعات بدءًا من: برنامج الطرق الوطنية في البرتغال، ووصلة السكك الحديدية السريعة لقطارات تاليس في هولندا، وإعادة إنشاء الطرق وصيانتها في الأرجنتين، وبناء مراكز الشرطة والسجون والمحاكم في فرنسا، وبناء محطات الشحن والمناطق الصناعية في الفلبين، ومطار أثينا في اليونان، وصولًا إلى تطوير مرافق المياه في رومانيا والموانئ ومرافق التعليم في جمهورية كوريا. انظر بلوندال (٢٠٠٥)؛ وويب وبول (٢٠٠٢)، للاطلاع على مجموعة كبيرة من الأمثلة. الحالات موضحة بالتفصيل في المفوضية الأوروبية (٢٠٠٤)؛ وكيم وآخرين (٢٠١١).

٨. للاطلاع على حالة مستشفى ميلدورا Mildura انظر بلوندال (٢٠٠٥)، وللاطلاع على موضوع نظافة المستشفيات التابعة لمبادرة تمويل القطاع الخاص انظر جيمسون (٢٠١٠)، وبخصوص الطريق السريع الهندي انظر مدينة لندن (٢٠٠٨).

٩. للاطلاع على مناقشات حول هذه النقطة انظر ويب وبول (٢٠٠٢)؛ ولیامز (٢٠٠٣)؛ بيفير(٢٠٠٩).

١٠. للاطلاع على مجموعة من النقاط حول هذا الموضوع انظر ويب وبول (٢٠٠٢)؛ وليامز (٢٠٠٣)؛ بلوندال (٢٠٠٥). وللاطلاع على تحليل ممتاز لتكاليف مبادرات تمويل القطاع الخاص في إسكتلندا انظر هيلوويل وبولوك (٢٠٠٧).

١١. للاطلاع على الأدلة المعنية، انظر بولوك وآخرين (٢٠٠٧)، بشأن فحص أدلة الخزانة بالمملكــة المتحدة، أو عــدم وجودها، فيما يتصل بمطالبات نجــاح مبادرات تمويل القطــاع الخاص وذلك من حيــث التجاوز في تقديرات التكاليــف والوقت. وفيما يتعلق بمســألة المخاطــر، انظر إدواردز وشــاؤول (٢٠٠٢)؛ وأيضــاً بولوك وآخرون (٢٠١١).

١٢. فيــما يتعلق بمســألة التكلفة، يقــال أن المبالغ المدفوعة للمســتثمرين في مشروع مستوصف أدنبرة الملكي التابع لمبادرة تمويل القطاع الخاص في إسكتلندا، طوال عمر الترتيبات المقررة، تبلغ أكثر من ضعف تكلفة رأس المال الأصلي للمستشفى. وأدت مجموعــة من الفضائح ذات الصلة بالشراكات بــين القطاع العام والخاص إلى إثارة الجــدل حول فاعليتها. ففي المجر، بدأ مشروع الطريق السريع Ml، المعروف بأنه «مشروع التمويل لعام ١٩٩٥»، وسرعان ما انهار بســبب الرعاية المنخفضة وتهديد نادي الســيارات برفع دعوى نتيجة لارتفاع الأســعار، مــما أدى إلى تأميمه في عام ١٩٩٩؛ وخسر المساهمون (٦٠) مليون يورو وتكبدت الحكومة تكاليف باهظة. في المكسيك، في عام ١٩٩٧ انهار المشغل الرئيسي للطرق المدفوعة الرسوم، مما أدى إلى تدخل الحكومة وســدادها (٧,٧) مليارات دولار من الديون. انظر بولوك وآخرين (٢٠١١)؛ للاطلاع على مناقشة وافية بشأن هذه الحالات.

١٣. انظر ســميث (٢٠٠٧)؛ للاطلاع على مناقشــة ممتازة بشــأن تنــوع المنظمات غير الهادفة للربح وكذلك تركيزهم على الخدمات الاجتماعية المعقدة.

١٤. انظر فان ســلايك (٢٠٠٢) وســميث (٢٠٠٧)؛ للاطلاع على مناقشــة شــاملة لهذه النقاط.

١٥. بخصــوص الحكومــة المحليــة انظر أوفلــين وألفــورد (٢٠٠٨)، وبخصوص وكالات الخطوات التالية (Next Steps) في المملكة المتحدة اطلع على تالبوت (٢٠٠٤).

١٦. وتتوفر أشــكال متعــددة من خصوصية الأصول، فيشــير ويليامســون (١٩٩١) إلى ســتة أنواع، وهي: خصوصية الموقع، خصوصية الأصول المادية وخصوصية الأصول البشرية ورأس مال العلامة التجارية، والأصول المخصصة، والتحديد الزمني.

١٧. تلقت شركة AIMS عقوبة ١٠٠,٠٠٠ ألف دولار (أو بالأحرى تخفيض مكافأة الأداء المحتملة) عند وفاة الرجل، تشارلي ريمون جامبل؛ لأن الطبيب الشرعي أفاد بالوفاة أثناء الاحتجاز. وكان مقياس الأداء في العقد يتضمن عدم وجود أي حالة وفاة في الحجز (وزارة العدل ٢٠٠٥). وهكذا يمكن القول إنها تحملت المسئولية التعاقدية لأنها لم تلبِّ معايير الأداء، ولكن رغم ذلك فإن التكاليف الإستراتيجية الأكبر تحملتها الحكومة.

١٨. وجد أن الشركة نفسها مهملة من الناحية القانونية، وأساءت استخدام الحبس الانفرادي عند إدارة مراكز احتجاز طالبي اللجوء أو المهاجرين غير الشرعيين في أستراليا، وقد خضعت للتحقيق الجنائي في بريطانيا عندما توفي رجل مختنقًا بعد أن كبل الحراس يديه وقدميه على متن طائرة. وخسر مركز احتجاز سابق (GEO Group) العقد الذي أبرمه مع الحكومة الأسترالية عام ٢٠٠٣ عندما توصل التحقيق إلى أن الأطفال المحتجزين تعرضوا لمعاملة قاسية (بيرنستاين ٢٠١١). وقد اتسع نطاق الاستعانة بالمتعاقدين من القطاع الخاص، ولاسيما الشركات الكبرى متعددة الجنسيات، في مجال إدارة مراكز الاحتجاز في أستراليا، رغم أنه أمرٌ مثيرٌ للجدل أيضًا. ويقدم (بيرنستاين ٢٠١١) موجزاً جيداً عن هذه المسائل.

١٩. للاطلاع على حالة شركة Centrelink بأستراليا انظر هاليجان (٢٠٠٧)، وبخصوص وكالات الخطوات التالية في المملكة المتحدة انظر جنكينز وآخرين (١٩٨٨).

٢٠. تم الحصول على كافة المعلومات المتعلقة حول تقديم وجبات الغذاء لموظفي الخدمة المدنية التركية من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (١٩٩٧).

٢١. يشير مصطلح حراسة المحاكم إلى التعريف التالي: «توفير خدمة الخفر في المحاكم الدنيا، وحراس الرواق في المحاكم العليا وحراسة المحيط الخارجي للمنشآت الخارجية والمساحات العامة الداخلية للمحكمة، في حين تشير غرفة حجز المحكمة إلى نشر حراس في قفص الاتهام بالمحاكم العليا والمحاكم الدنيا وإدارة مراكز الاحتجاز التابعة للمحاكم والملحقة بها» (وزارة العدل ٢٠٠٥: ١٠).

٢٢. من المثير للاهتمام أن الطهاة وغيرهم من الموظفين أعيد توزيعهم في الوزارة، مما يعني أن الوفورات الكلية في تكلفة العمالة بالنسبة للوزارة كانت أقل وضوحًا.

ومع ذلك جرى تقليص عدد الموظفين المســتخدمين في خدمات تقديم الطعام على وجه الخصوص بنسبة كبيرة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١٩٩٧).

٢٣. جرت ترسية العطاء على شركة G4S مؤخرًا بعقد قيمته ٧٠ مليون دولار لمدة خمس سنوات لنقل المساجين في ولاية فيكتوريا الأسترالية، ولم يكن هناك مقدمو عطاءات آخرون، فأصبحت مســئولة عن إدارة أحد السجون، ومستشفيات المساجين، ومباني المحاكم في أستراليا.

٢٤. وزارة العــدل (٢٠٠٣). طبق (١٩) مؤشرًا للأداء وكان لديهم دفعة ســداد مرتبطة بتحقيــق الهدف المتعلق بالمخاطر والتأثير على الخدمات، وآثار الســمعة المرتبطة بضعف الأداء. وتتعلق معايير الأداء بأشــياء مثل عدد حالات الوفاة في الحجز (٠)، عدد حالات إيذاء النفس (٠)، عدد حالات الاعتداءات على أحد أفراد الجمهور (٢)، مخالفة التشريعات (٤)، عدد حالات «فقدان السيطرة» (١) سنويًا.

٢٥. لمعرفــة المزيد عــن ديناميكيات التعاقــد، انظر هيفيتــز وورنــر (٢٠٠٤)، وانظر UNISON (٢٠١١) للاطلاع على مناقشــة بشــأن الاتجاه نحو الإســناد الداخلي في ظل القيود المالية.

٥- الاستعانة بالمتطوعين:

١. للاطلاع على النسخة الأسترالية قم بزيارة الموقع www. neighbourhoodwatch. com. au.

٢. انظر على ســبيل المثال: المملكــة المتحــدة: http://www. ourwatch. org. uk، الولايــات المتحــدة: http://www. usaonwatch. org ، نيوزيلندا: http://www. ns. org. nz، كندا: http://www. blockwatch. com.

٣. تعــد هذه القضايا جزء مهم من المؤلفات التي تتنــاول امتداد الحدود. انظر على ســبيل المثال، مركز دراسات الإدارة والسياســة العامة (٢٠٠١)، هذه النقطة مشار إليها في بوليت (٢٠٠٣: ٣٩)؛ وستارز وجريسمر (١٩٨٩).

٦- الشراكة والتعاون مع المنظمات الأخرى:

١. تستعين الحكومة في بعض مجالات الأعمال الأخرى بالمتطوعين، ومن هذه المجالات: الإرشاد الزراعي ودعم المتنزهات الوطنية وحماية البيئة والمحافظة على الأراضي وتقديم المشورة الضريبية لكبار السن ومنع جرائم الاغتصاب وتقديم المشورة والتدريب للمشروعات التجارية الصغيرة والغابات (مورلي ١٩٨٩؛ برودني ١٩٩٠؛ أوزبورن جيبلر ١٩٩٢؛ برودني وميجز ٢٠٠٩).

٢. من الأمثلة الأكثر إثارة للجدل استعانة الشرطة للمتطوعين في الولايات المتحدة الأمريكية. في فريسنو بولاية كاليفورنيا تؤدي الشرطة الآن العديد من المهام عبر المتطوعين مثل التحقيق وجمع الأدلة واستجواب الشهود والبحث عن المفقودين. وفي ميسا بولاية أريزونا يتدرب المتطوعون على أخذ مسحة الحمض النووي ورفع بصمات الأصابع (ماكينلي ٢٠١١).

٣. على سبيل المثال، بدأ المتطوعون من كبار السن في إحدى مدارس موركامب، بدأت إنجلترا بالانسحاب من المشاركة بعد أن اعتمدت عمليات توجيه صارمة لأنها، على حسب أقوالهم، تجعلهم، يشعرون أن المعلمين هم الذين يقدمون المساعدة بدلاً عن أولياء الأمور أو الأجداد (زيميك ٢٠٠١).

٤. في أستراليا، توصلت دراسة استقصائية وطنية أجرتها مؤسسة Volunteering Australia، وهي أعلى هيئة في هذا القطاع، إلى أن «معرفة أن الأسهام المقدم سوف يحدث فرقًا» و«وإيمان الشخص بالقضية» كانا السببين الأكثر أهمية بكثير من «مقابل تأدية هذا الدور» (Volunteering Australia 2009).

٥. ومن أمثلة ذلك تزايد التوتر بين الموظفين مدفوعي الأجر والمتطوعين في إحدى المحطات التابعة لسلطة إطفاء الحريق بالمناطق الريفية في مقاطعة إلثام، وهي ضاحية بولاية فيكتوريا في أستراليا، الأمر الذي انتهى منشورًا في الصحافة. وقد عمل بالمحطة (١٦) موظفًا مدفوعي الأجر و (٥٠) متطوعًا، وكانت المحطة في منطقة معرضة على وجه الخصوص لحرائق الغابات. أرسلت مذكرة إلى جميع الموظفين

والمتطوعــين تتضمن قواعد جديدة لاســتخدام صالة الطعام، مما يجعلها غير متاحة للمتطوعــين عندما يريد الضابط المناوب اســتخدامها، وأصــدرت تعليمات تأمرهم بطرق الباب إذا أرادوا دخول. وفي الواقع، عندما كان الموظفون المدفوعو الأجر غير موجوديــن بالموقع، تكون قاعة الطعام مغلقة. وقال أحد رجال الإطفاء المتطوعين، «إنه مجرد شيء بســيط ولكنه يدل على وجود مشــكلة واسعة النطاق، لا أعتقد أن المتطوعين يحصلون على معاملة جيدة، وهذا أمر مثير للاستياء». كما ظهرت المزيد من التوترات بشــأن من له الحق في استخدام المعدات الجديدة (الموظفون مدفوعو الأجر في الغالب) ومن له الحق في التدريب (جميع الموظفين مدفوعي الأجر، وبعض المتطوعين) (دوفر ٢٠١٠).

٧- الخاضعون للتنظيم بوصفهم مشاركين في النواتج الاجتماعية:

١. في استطلاع أجراه ماسيني وفان وايك، أخذا آراء عينة مكونة من (٣٦) مفتشاً تابعاً بهيئة ســلامة الغــذاء بهولندا، ورأى (١٧) منهم أن شركات ســيئة أكثر من الشركات الجيــدة، كما رأى(٨) منهم تســاوي عدد الشركات الجيدة مع الســيئة، في حين رأى (١١) منهم أن الشركات الجيدة أكثر من السيئة (٢٠٠٩: ٣٣).

٢. في بعــض الأحيان قد يبدو هذا هزليًا، ففي ولاية جورجيا الأمريكية، تعرض منظمو الجنــازات للغرامة لعدم عرض العدد المقرر من النعوش (ثمانية) (شــينين ٢٠٠٩)، وفي الاتحــاد الأوربي يجب أن تلبي الفئة الأولى من الخيار اللوائح من حيث الطول والانحنــاء (قوس لا يزيد انحناؤه عن ١٠ مم لكل ١٠ ســم طــول)، واللون (جيجر ٢٠٠٧). ولكــن في حالات أخرى، فإن هذه الإجراءات (أو عدمها) يكون لها عواقب أكثر عمقًا، على غرار الحالات التي يمكن لموظفي الهجرة طرد طالبي اللجوء السياسي أو احتجازهــم على الفور دون اللجوء إلى «النظام القضائي» الطبيعي (فيبر ٢٠٠٣)، أو حين لا تفهم الجهات التنظيمية أنماط التهديد التي تواجه الأسواق المالية وتؤدي إلى الانهيــار المالي العالمي ولا تســتجب (أفجوليس ٢٠٠٩؛ كــروتي ٢٠٠٩؛ جودمان ٢٠١٠).

٣. تعمل سلطة خدمات المستأجرين باعتبارها «العمود الفقري» للنظم واللوائح، في حين تشارك اللجان والمجالس التي تنظم التنفيذ الفعلي للوائح الإسكان، ويشارك المستأجرون في كل من الحوكمة والتنفيذ. للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع http://www. tenantservicesauthority. org/.

٤. الامتثال الطوعي ليس أقل تكلفة في مجال الحفاظ على الأمن فحسب. وتبين بحوث لا يستهان بها أن في مجالات متنوعة مثل الضرائب وحماية البيئة، يكون الامتثال الطوعي أقل تكلفة بالنسبة للجهة التنظيمية إذا كان بإمكانها أن تحفز الخاضعين للتنظيم على الامتثال الطوعي (شولتز ١٩٨٤؛ باركر ٢٠٠٠). للاطلاع على حالة مناقضة لهذا انظر تحليل الامتثال الطوعي (أو عدم الامتثال) في ما يتعلق بأزمة ذرة ستارلينك في الولايات المتحدة براتسبيس (٢٠٠٣)، وهي قضية بشأن نوع من أنواع الذرة المعدلة وراثيًا غير مصرح بها إلا باعتبارها علفاً للحيوانات، ومع ذلك استخدمت في مجال المنتجات الغذائية، مما أدى إلى سحب المنتجات الغذائية الشائعة من الأسواق. وقال فهر وبيزار (٢٠٠٧) إن التكاليف الإدارية للمنظمات الحكومية يمكن أن تزيد إلى حد كبير في ظل الأنظمة الأكثر طوعية، وخاصةً في المجالات المعقدة مثل لوائح ونظم المواد الكيميائية.

٥. تأخذنا هذه النقاط إلى قضايا أشمل خاصة بالعلاقات بين المواطن والدولة، وهذه القضايا تبين أن الإكراه ليس الطريقة الوحيدة التي يمكن أن تشجع على الامتثال.

٦. يوضح هذا النموذج الذي طرح في الأبحاث السابقة عن الردع الجنائي أن الدوافع البشرية تتمركز حول المصلحة الشخصية المادية. وكان عالم الاقتصاد جاري بيكر (١٩٦٧) هو أول من وضح أن الناس تقارن بعقلانية المكاسب المحتملة من ارتكاب جريمة في مقابل يقينهم بالقبض عليهم وشدة العقوبة المتوقعة، وكلما زاد احتمال توقيع العقوبة وزادت قسوتها، قلت مخالفة المجرم للقانون.

٧. ويعكس هذا التحليل الذي أجريناه في الفصل الثالث، ولكن أيضًا في ظل وجود وجهات نظر وانتقادات أوسع لمفهوم المنفعة (انظر إتزيوني ١٩٨٨؛ ٢٠٠٨). فعلى سبيل المثال، هذا المفهوم لا يوضح شيئًا عن سبب التفضيلات، ولكن يرى إتزيوني أن لديهم أسسهم التي تتعلق بالمتعة والأخلاق.

٨. درس فيس وبريثوايت (١٩٨٣) تأثير التشــهير بالشركات المخالفة، ووجدا أن مديري الأعمال يضعون أهمية كبيرة للســمعة الجيدة، ليس بســبب مــا لها من الأثر المالي فحسب، ولكن أيضًا لذاتها. وبعبارة أخرى، فإنهم يقدرون السلوك الاجتماعي فضلًا عــن المصلحة الشــخصية المادية (انظر أيضا هوكينز ١٩٨٤؛ كيجان وشــولتز ١٩٨٤؛ جنينهام ١٩٩١).

٩. انظر ماكي (١٩٧٤) كيجان وشــولتز (١٩٨٤). دراسة بريثوايت بشأن تطبيق معايير الســلامة في مناجم الفحم (١٩٨٥)، على ســبيل المثال: وجدت الدراســة عددًا من الحــالات التي تكون فيها شركات التعدين، وبالأخص مديري المناجم، ملتزمة بالوفاء بالتزاماتها إزاء سلامة، على الرغم من التكلفة المالية المصاحبة.

١٠. قدم ماسيني وفان وايك (٢٠٠٩) مثالًا ممتازًا بخصوص ذلك عندما ناقشا الاختلافات بين المطاعم المنشأة ومعارض الشارع حيث يعمل المتوطعون على إعداد الطعام إلى حد كبير لمرة واحدة. كان المفتشون في بعض الأجزاء من المعرض يفرضون الغرامات على البائعين لعدم اتباعهم الإجراءات المتوقع اتباعها في المطاعم المنشــأة، وبعضهم الآخر لم يعتقد أن هذه اللوائح التنظيمية مناسبة لحدث يقام لمرة واحدة.

١١. انظر براتســبيس (٢٠٠٣) بشأن أزمة ذرة ستارلينك في الولايات المتحدة إذ كان على الشركة المعنية بالقضية، شركة Aventis، وضع ملصقات على أجولة بذور ســتارلينك تفيــد أن المنتج معد للاســتخدام فقط باعتباره علفاً للحيوانات، وليس للاســتخدام الآدمــي. كان القصد من هذا ضمان أن المزارعين لم يلوثوا السلســلة الغذائية بذرة نمــت من هذا المنتج، وذلك بموجب اتفاق مــع الجهة التنظيمية. ومع ذلك، كانت العديــد من الملصقات غير واضحة، وهذا يعنــي أنه الشركة قد تكون امتثلت «نص القانون»، ولكن تركت التفســير للمزارعين. على ســبيل المثال، تضمنت واحدة من دفعــات الإنتاج ملصق ينص على «بموجب اتفاقية الشراء هذه، يمكن للعميل أو أي مســتخدم القيام بما يلي: اســتخدام بذور الذرة المهجنة هــذه أو أي بذور ذرة غير هجينة موجــودة في هذا الجوال، لغرض إنتاج الحبــوب للتغذية أو التصنيع» (صز ٦٢١). لم تكن هناك بيانات أخرى على أجولة البذور تشــير صراحةً إلى وجود قيود على استخدام البذور.

١٢. في الواقــع يمكن أن يكون الأمر مربحًا بالنســبة للبعــض، فالامتثال الطوعي للوائح والمعايير يمكن أن يجعلها أكثر جاذبية في ســوق الأوراق المالية (برايس ووتر هاوس كوبرز ٢٠٠٦).

١٣. في ولاية نيو ســاوث ويلز الأســترالية، تدرج المطاعم والمقاهــي التي تخالف قوانين ســلامة الغذاء على موقع الهيئة سلامة الغذاء لمدة ١٢ شهرًا. وقد تبنت العديد من الحكومات في الولايات المتحدة وأوروبا هذا النهج لتشجيع الامتثال.

١٤. على ســبيل المثال، الشركات ذات الأداء المتميز في برنامج الســلامة التطوعي التابع لإدارة الصحة والســلامة المهنية الأمريكية تكون لها الأولوية الأولى في الحصول على المســاعدة وأولوية منخفضة للتفتيش عليها، في حين تخفف العقوبات الواقعة عليها بنســبة تصــل إلى (١٠٠٪). لمعرفة المزيــد عن الثقة في العلاقــات التنظيمية انظر سيكس (٢٠١١).

١٥. في قضية أخرى، أوضح أحد المفتشين، بمزيد من التفصيل، مشكلات تخزين البضائع السريعة التلف لمشــغل أحد الأسواق التركية. وبعد ذلك، اكتشف المفتش أن الرجل كان يهز رأسه طوال اللقاء لأنه لا يتكلم كلمة واحدة من اللغة الهولندية، والنتيجة هي أن أيًا من ممارسات تخزين المواد الغذائية لم يتغير بالفعل.

١٦. علاوة على ذلك، غالبًا ما تتجه الجهات التنظيمية والمسئولون في «الجانب التجاري» من التنظيمات نحو الخاضعين للتنظيم. في حالة التفتيش على الأغذية بهولندا، على ســبيل المثال، وجد أن أحد فــرق التفتيش كان يرى أصحاب الأعمال آلات حاســبة لا تعتــد بالأخلاق، في حــين كان للفريق الآخر وجهة نظر أكــثر دقة عن الخاضعين للتنظيم (ماســيني وفــان وايك ٢٠٠٩). وهذه الاختلافــات تخلق علاقات تنظيمية معقدة أثناء أداء العمل.

١٧. وجهت انتقادات لنهج التنظيم المتجاوب تزعم بأن حرية التصرف الممنوحة لموظفي الحكومــة أو الذين منحوا صلاحية «الاســتجابة» أمر يحمــل الكثير من المعضلات، ولاســيما في مجالات سياســة الحكومة الحساســة. وقدم فيبر (٢٠٠٣) مثالاً يسلط الضوء فيه على هذا، مع تحليل حرية التصرف بشأن احتجاز طالبي اللجوء السياسي

عند وصولهم إلى المملكة المتحدة. وفي هذه الحالة يجوز للضباط أن يمارسوا حرية التصرف إلى حدٍ ما بشأن تطبيق إجراء الاحتجاز، أو أي إجراء آخر، على الأشخاص عند الحدود دون دليل أو مبرر، ولكن هذا الدليل أو المبرر سيكون مطلوبًا في حالات العدالة الشبيهة الأخرى. وأثارت هذه الحالات انتقادات حادة من جانب المنظمات، مثل منظمة العفو الدولية، التي دعت لاتباع نُهج أكثر التزامًا بالقواعد الرسمية؛ وذلك للحد من حرية التصرف. وتستخلص حالة التفتيش على الأغذية بهولندا النتيجة نفسها، فقد استجاب مسؤولو التفتيش للقضية نفسها والوقائع نفسها بطرق مختلفة إلى حدٍ كبير، بما يتراوح بين تطبيق غرامة بقيمة ٢٠٠٠ يورو حتى الإنذار. وقدم ماسيني وفان وايك (٢٠٠٩) أيضًا تقريرًا عن مجموعة من الدراسات التي تثير بعض المخاوف بشأن تطبيق التنظيم المتجاوب أثناء العمل.

١٨. للاطلاع على بعض المحاذير بشأن التنظيم المتجاوب، انظر فيبر (٢٠٠٣)؛ ماسيني وفان وايك (٢٠٠٩)؛ فريبرج (٢٠١٠).

١٩. واستنادًا إلى عمل بريثوايت، وآدمز وتشاندلر (٢٠٠٤) يمكن تفسير هذا من جانب التحرك خلال طبقات من العدالة الإصلاحية والردع ثم التعطيل، وكل منها يعتمد على افتراضات محددة بشأن المشاركين، أي أن نهج العدالة الإصلاحية يفترض وجود عامل الفضيلة وعامل الردع العقلاني، وعامل تعطيل ما هو غير كفء أو غير عقلاني.

٢٠. من أمثلة نجاح الامتثال الطوعي تجربة إدارة الصحة والسلامة المهنية في الولايات المتحدة الأمريكية (باركر ٢٠٠٠). ففي إطار برنامج السلامة التطوعي اعترفت إدارة الصحة والسلامة المهنية بالمشاركين طوعًا في دمج برامج الصحة والسلامة الشاملة في نظم إدارتهم وقدمت لهم المكافآت. وأظهرت الأرقام أن من بين ١٧٨ شركة منضمة إلى البرنامج في عام ١٩٩١، لم تقع أي إصابات بتسعة مواقع على الإطلاق، في حين كان إجمالي معدل الإصابة أقل بنسبة (٥٥٪) من المعدل المتوقع للصناعات المماثلة، وكان عدد أيام التعطل عن العمل بسبب الإصابات أقل بنسبة (٥١٪) من الصناعات المماثلة، مما ساعد إدارة الصحة والسلامة المهنية في تحقيق النواتج الأشمل لسياستها.

٢١. يقدم براتسبيس (٢٠٠٣) مناقشة مفصلة بشأن إخفاق الأنظمة واللوائح في حالة شركة ستارلينك في الولايات المتحدة، حيث تتعمق المناقشةبشأن هذه القضايا بالتفصيل وتستكشف الآثار الواسعة النطاق، والتي شملت: تكاليف بمئات ملايين الدولارات لصالح الشركات التي أدخلت عن غير قصد الذرة في منتجاتها (على سبيل المثال، خبز التاكو)، وخسارة المبيعات بالنسبة لتجار التجزئة، وفقدان ثقة العامة في نظام اللوائح على نطاق أوسع.

٨- العملاء بوصفهم مشاركين في الإنتاج:

١. استندت مبادرة Sure Start إلى برنامج مماثل في الولايات المتحدة أطلق عليه Head Start.

٢. في الحالات القصوى يتقرر الاستبدال بسبب إخفاق المنظمة الحكومية في أداء ما عليها من مهام كما ينبغي (إن حدث ذلك على أي حال)، وهي مسألة وثيقة صلة بالبلدان النامية على وجه الخصوص أو بالترتيبات «الصعبة» للبلد. في كراتشي بباكستان، أخفقت الشرطة والجيش في مواجهة النشاط الإجرامي المنتشر على نطاق واسع والاضطرابات المدنية والعنف السياسي خلال عقد الثمانينيات من القرن المنصرم، وكان ذلك حجر الأساس لنموذج مبتكر للإنتاج المشترك (جوشي وموور ٢٠٠٤)، وهذا يختلف جوهريًا عن نهج الحفاظ على الأمن في المجتمعات أو حراسة الأحياء التي ظهرت في البلدان الغنية. في الغالب يتعرض رجال الأعمال المحليين للاختطاف. مجموعة واحدة هي التي دفعت ثمنًا باهظًا للاضطراب السياسي، إضافةً إلى المحافظ، وطورت نموذج ينطوي على إنشاء لجان الاتصال بين المواطنين والشرطة (CPLC) - وهي مجموعة من رجال الأعمال البارزين والمحترمين جدًا («العملاء» الفعليون والمحتملون لخدمة الشرطة). أقامت اللجان العديد من المشروعات، متضمناً ذلك إنشاء قواعد البيانات الاستخباراتية وصيانتها، والتي تستخدمها شرطة مدينة كراتشي يوميًا لمساعدتها على حل الجرائم وتعزيز أدائها. وعلاوة على ذلك، تولت هذه اللجان تحليل الجرائم وساعدت في حوادث الاختطاف ووفرت خدمات الشرطة ذات الصلة للأفراد، فعلى سبيل المثال عملت لجان الاتصال بين المواطنين

والشرطة مع فريق اســتخبارات الجيش فيما يقرب من ٨٠٠ حالة اختطاف في الفترة مابين عامــي ١٩٩٠-٢٠١٠ باعتقال نحو ١٠٠ جماعــات للخطف وعدد ٣٥٠ مجرم. هذا الجهد المشــترك المثمــر يجعل الشرطة أكــثر فاعلية، ويعود بمزايــا على أولئك «العملاء المحتملين» للشرطة وللمجتمع على نطاق أوسع.

٣. وقــد أقيم مشروع مماثل في مدينة ووســتر الأمريكية، بالنظــر إلى الظروف المادية للأحياء على نطاق أوسع بدلاً من المنتزهات فقط، أدخل (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ٢٠١١). وفي هذه الحالة مرة أخرى، يســتخدم السكان تكنولوجيا الهواتف الجوالــة في بعض المناطق التي تواجــه أكبر التحديات الاقتصاديــة والاجتماعية في مدينة ووســتر، وهؤلاء السكان مدربون على مراقبة أوضاع الحي بانتظام - الأرصفة والنفايات والسيارات المهجورة والمباني، وما إلى ذلك - تسجل كل هذ البيانات وتجمع وتقدم لإدارات البلدية المسئولة عن معالجة هذه المشكلات.

٤. لمزيد مــن المعلومات حول برنامــج المريض الخبير، يرجى بزيــارة: http://www. expertpatients. co. uk/.

٥. المعيــار المقبول هو أن أصحاء وغير مثقلين بالمطالــب ينبغي أن لا يتلقوا الإعانات الاجتماعية، في حين أن كبار الســن أولياء الأمور ذوي الإعاقة والمطلقين أو المنفصلين للأطفال الصغار «يستحقونها». وفي الآونة الأخيرة، مع ذلك، يجري الطعن حتى على مطالبات الفئتين الأخيرتين، وخاصةً في الولايات المتحدة، أيضًا في أستراليا.

٦. في المملكــة المتحــدة في أواخر العقد الأول من الألفية الثالثة، اســتبدلت الحكومة الائتلافيــة في عــام ٢٠١٠ بمجموعــة من البرامج لســوق العمل، بمــا في ذلك مرونة الصفقــات الجديدة، برنامج عمل واحد، يقدمه من مزودي القطاعين العام والخاص والقطــاع غير الهــادف للربح بموجب ترتيبــات تعاقدية (إدارة العمل والمعاشــات ٢٠١٠). وفي الوقت نفســه في الولايات المتحــدة، تعني الطبيعة اللامركزية لترتيبات معونــة البطالة لحين التوظف سريــان العديد من الأنواع المختلفــة من البرامج في جميع أنحاء الولايات والمقاطعات في أواخر العقد الأول من الألفية الجديدة.

7. أظهرت الأبحاث في حالة استمرار البطالة لمدة طويلة، أن العقوبات تميل إلى إحداث آثار متوسطة على دوافع العاطلين عن العمل بدلاً من تحقيق نواتج فعلية في سوق العمل (ريشيو وآخرون ١٩٩٤؛ هاندلر وهسنفيلد ١٩٩٧؛ فين وآخرون ١٩٩٨؛ ميلر ٢٠٠٠). وبخصوص الشأن الأخير، فحتى القرار الأكثر إيجابية بشأن العقوبات، من جانب مؤسسة الأبحاث الإيضاحية عن القوى العاملة (MDRC) (٢٠٠٢) في الولايات المتحدة، تبين أنه مناسب إلى حد ما، بحجة أن البرامج التي تستخدم خفض إعانة البطالة باعتبارها عقوبة أدت إلى زيادة معدلات المشاركة في البرنامج مقارنةً بالبرامج الأخرى التي لا تفرض هذه الأنواع من العقوبات، ولكن بعد مرحلة ما، لم تؤدِّ العقوبة إلى زيادة نسبة مشاركة أعلى في التوظيف. وقد توصلت إحدى الأوراق البحثية التجميعية التي قدمتها مؤسسة راند RAND أن أي من الدراسات لا تكاد تعطي وزنًا لهذا النوع من النتائج التي تميز أثر العقوبات عن السمات الأخرى للبرامج المدروسة (جروجر وآخرون ٢٠٠٢: الجزء الحادي والعشرون). وعلى وجه الخصوص، تتجه أيضًا البرامج التي تركز على العقوبات نحو التأكيد على نهج «العمل أولاً»، فيما يبين بحث آخر أنه أكثر فاعلية بدرجة قليلة عن نهج «التعليم أولاً» (انظر أدناه). وتشير الدراسات في المملكة المتحدة وأستراليا إلى وجود علاقة غير واضحة بالمثل بين العقوبات ونجاح التوظيف (كونسيدين ٢٠٠١؛ هاندلر ٢٠٠٤).

8. قد أظهرت العديد من الدراسات أن فرض العقوبات يثير عادةً السلوك غير الملتزم (انظر هسنفيلد وويفر ١٩٩٦؛ ويفر وهسنفيلد ١٩٩٧). ومع ذلك، وجدت دراسات أخرى أن العقوبات ستشجع على البحث عن الوظيفة بجدية أكثر أو على الأقل الاستبعاد من إعانة البطالة (دالتون وأونيل ١٩٩٦؛ أونيل وهيل ٢٠٠١؛ سوندرز وآخرون ٢٠٠١). وقد يساعد اتباع النهج المدروسة جيدًا في إعطاء معنى لهذه النتائج المتنازعة، بحيث تقبل بعض التنوع في استجابات العاطلين عن العمل، باختلاف سماتهم. ويحدث هذا عن طريق العديد من الدراسات التي تظهر استجابات متفاوتة لفرض العقوبات بين العاطلين عن العمل، حيث يتشجع البعض للبحث الجاد عن وظيفة، في حين يصبح الآخرون مستائين أو تسوء روحهم المعنوية، مما يدفعهم إلى التخلي عن البحث عن عمل (فنسنت ٢٠٠٨).

٩. وضع تشريع المساعدة المؤقتة للأسر المحتاجة وفق قانون ملاءمة فرصة العمل والمسؤولية الشخصية لسنة ١٩٩٦، وهذا التشريع جسد وعد الرئيس كلينتون «بنهاية الرفاهية كما عهدناها» (هاندلر ٢٠٠٤).

١٠. من بين الأمثلة انظر، مؤسسة أصدقاء المتنزه الوطني بجبال سموكي العظمى، باعتبارها واحدة من العديد من الأمثلة، على /www. nps. gov/grsm/supportyourpark .joinourfriends. htm

١١. توضح البحوث التي تتناول هذه المسألة أنه حينما يشعر العملاء أن عملية التفاوض على شروط أي ترتيب مقرر فيما هؤلاء العملاء والجهة المعنية تتسم بالإنصاف، تكون لهم وجهة نظر أكثر إيجابية عن الالتزامات المقررة في إطار هذا الترتيب (بحوث ريرك ١٩٩٢؛ ديت ١٩٩٥؛ ويفر وهسنفيلد ١٩٩٧؛ هزلوك ٢٠٠٠؛ بافتي وآخرون ٢٠٠٥).

١٢. توصلت إحدى أهم الدراسات بشأن تنفيذ البرنامج عبر (٥٩) مكتبًا معنيًا بالبرنامج تشمل (٧٠٠٠٠) عميل في الولايات المتحدة أن «اهتمام الشخصي بالعميل» كان من أهم العوامل التي لها آثار إيجابية كبيرة على نتائج التوظيف (بلوم وآخرون ٢٠٠١: ٤٠). وفي برنامج الصفقة الجديدة (New Deal) في المملكة المتحدة وجد أن الاجتماعات الثنائية بين مستشاري دائرة التوظيف وعملائها خلال مرحلة البوابة المبدئية واحدة من أفضل العناصر في البرنامج من وجهة نظر العملاء، ويرون أنها قد ساعدت في تحسين وتيرة نشاط البحث عن عمل ونوعيته، وأدت إلى زيادة الثقة والدافع (وينتر بوثام وآخرون ٢٠٠١). ومما يتصل بذلك، أن العملاء يكتسبون دافعاً أكبر حين تتاح لهم الفرصة لبناء علاقة جيدة مع موظف الخطوط الأمامية الذي بدوره سيكون أكثر قدرة على فهم الاحتياجات المحددة للعملاء والتصرف طبقًا لذلك (هزلوك ٢٠٠٠: ٤٧؛ انظر أيضًا وايت وآخرين ٢٠٠٨أ و٢٠٠٨ب).

١١- القدرات التنظيمية لإدارة التوريد الخارجي:

١. سـوليفان وسـكيلتشر (٢٠٠٢: ١١٩). يمكننـا أيضًا أن نصف بدقـة التعاون ما قبل الشراكة وإنشاء الشراكة

٢. وتوطيدها وإنجاز البرامج وإنهاؤها والمراحل التالية:

للاطلاع على مناقشـة بشأن البرامج التكاملية انظر جولدسـميث وإيجرز (٢٠٠٤)؛ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠١٠).

٣. انظـر رامراجـن وآخرين (٢٠١١) للتعرف على النشـاط الممتد الحدود؛ هوكسـهام وفانجن (٢٠٠٠) للتعرف عـلى التعاون والشراكة؛ وأوفلين وآخرين (٢٠١١) للتعرف على العمل الممتد الحدود داخل الحكومة.

٤. اعتبـارًا من سـبتمبر ٢٠١١، كانـت المديريات يتمثـل عملها في التعليـم والعدالة، والتمويـل، والمؤسسـات والبيئـة، والرعايـة الصحيـة والاجتماعيـة؛ والحوكمـة والمجتمعات، والخدمـات والجماعات. للمزيد من المعلومات يرجى زيارة: http:// www. scotland. gov. uk/About/Directorates

٥. انظر وايتلي (٢٠٠٦) للحصول على معلومات بشـأن الشركات الاستشارية، ومنسبيرج (١٩٧٩: ٤٣٢) للحصول على معلومات بشأن الأدهقراطية

٦. انظـر بوليـت (٢٠٠٧) للحصول على معلومات بشـأن الإصلاح المفـرط، وروبرتس (٢٠٠٠) للحصول على معلومات عن ملائمة التجهيزات، وانظر جوب وينجر (٢٠٠٤) و AGRAGA (٢٠١٠) للحصول على معلومات بشأن سهولة التغير.

المراجع:

1. ABC News (2007) ‘Meekatharra to Reward Good Youth Behaviour’, ABC News, 7 December, accessed on 19 June 2010 at http://www. abc. net. au/news/stories/20072112272/07/12/. htm
2. Abell, D. and Hammond, J. (1979) Strategic Marketing Planning: Problems and Analytical Approaches, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. ABS (Australian Bureau of Statistics) (2006) Voluntary Work, Australia, 2006, Canberra: ABS, accessed on 10 January 2011 at http://www. abs. gov. au/ausstats/abs@. nsf/mf/4441. 0.
3. ACOSS (Australian Council of Social Services) (2001) Breaching the Social Safety Net: The Harsh Im pact o f Social Security Penalties, Strawberry Hills, NSW: ACOSS.
4. Adams, P. and Chandler, S. (2004) ‘Responsive Regulation in Child Welfare: Systemic Challenges to Mainstreaming the Family Group Conference’, Journal of Sociology and Social Welfare, 31(1): 93-116.
5. Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (AGRAGA) (2010) Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration, Canberra: Commonwealth of Australia.
6. Agranoff, R. (2003) Leveraging Networks: A Guide for Public Managements Working Across Organizations, New Ways to M anage Series, Arlington: IBM Endowment for The Business of Government.
7. Agranoff, R. (2007) Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations, Washington, DC: Georgetown University Press.
8. Airely, D. , Bracha, A. and Meier, S. (2009) ‘Doing Good or Doing Well? Image Motivation and Monetary Incentives in Behaving Prosocially’, American Economic Review, 99(1): 544-55.
9. Alderfer, C. (1969) ‘An Empirical Test of a New Theory of Human Needs’, Organizational Behavior and Human Perform ance, vol. 4: 142-75.
10. Aldrich, H. and Herker, D. (1977) ‘Boundary Spanning Roles and Organizational Structure’, The Academy o f Management Review, 2(2): 217-30.
11. Alexander, N. (2008) ‘Public-Private Partnerships for Water Services in Africa, G-24’, Policy Brief No. 32, Washington: Intergovernmental Group of Twenty Four.

12. Alford, J. (2001) 'The Implications of «Publicness» for Strategic Management Theory', in G. Johnson and K. Scholes (eds), Exploring Public Sector Strategy, London: Prentice-Hall.
13. Alford, J. (2002) 'Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange Perspective', Public Administration Review, 62(3): 337-46.
14. Alford, J. (2009) Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to CoProduction, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
15. Alford, J. (2011) 'Public Value from Co-production by Clients', in J. Benington and M. Moore (eds), Public Value: Theory and Practice, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
16. Alford, J. and Hughes, O. (2007) 'Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management', American Review of Public Administration, 38(2): 130-48.
17. Alford, J. and Speed, R. (2006) 'Client Focus in Regulatory Agencies: Oxymoron or Opportunity?', Public Management Review, 8(2): 313-31.
18. Allison, G. (1980) 'Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?', in R. Stillman (ed.), Public Administration: Concepts and Cases, 4th edn, Boston: Houghton Mifflin.
19. Aim, J. , Jackson, B. and McKee, M. (1992a) 'Deterrence and Beyond: Toward a Kinder, Gentler IRS', in J. Slemrod (ed.), Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement, Ann Arbor: University of Michigan Press.
20. Aim, J. , McClelland, G. and Schulze, W. (1992b) 'Why Do People Pay Taxes?' Journal of Public Economics, 48: 21-38.
21. Almqvist, R. and Hogberg, O. (2006) 'Public-Private Partnerships in Social Services: The Example of the City of Stockholm', in G. Hodge and C. Greve (eds), (2005) The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience, Cheltenham: Edward Elgar.
22. Alter, C. and Hage J. (1993) Organizations Working Together, Newbury Park, CA: Sage Publications.
23. Anderson, S. (2001) 'Welfare Recipient Views about Caseworker Performance: Lessons for Developing TANF Case Management Practices', Families in Society, 82(2): 165-74.
24. Anheier, H. and Salamon, L. (2000) 'Nonprofit Institutions and the Household Sector', in United Nations Statistics Division (ed.), Household Accounting: Experience in Concepts and Compilation, Series F, No. 75 (Vol. 1), New York: United Nations.
25. Ansoff, I. (1968) Corporate Strategy, New York: Penguin.

26. Applebome, P. (2010) ‘A Jolt of Energy for a Much Trod-Upon Trail’, The New York Times, 30 May.

27. APSC (Australian Public Service Commission) (2005) State of the Service Report 2004, Canberra: Australian Government Publishing Service.

28. APSC (Australian Public Service Commission) (2007) Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective, Canberra: Australian Government Publishing Service.

29. Arnstein, S. (1969) ‘A Ladder of Citizen Participation’, Journal of the American Planning Association, 35(4): 216-24.

30. Aulich, C. and O’Flynn, J. (2007) ‘John Howard: The Great Privatiser?’ Australian Journal of Political Science, 42(2): 365-81.

31. Avant, D. D. (2007) ‘Contracting for Services in U. S. Military Operations’ PS, Political Science & Politics, 40(3), Research Library: 457.

32. Avgouleas, E. (2009) ‘The Global Financial Crisis, Behavioural Finance and Financial Regulation: In Search of a New Orthodoxy’, Journal of Corporate Law Studies, 9(1): 23-59.

33. Axelrod, R. (1984) The Evolution o f Cooperation, New York: Basic Books.

34. Ayling, J. , Grabosky, P. N. and Shearing, C. (2006) ‘Harnessing Resources for Networked Policing’, in J. Fleming and J. Wood (eds), Fighting Crime Together: The Challenges of Policing and Security N etworks, Sydney: University of New South Wales Press: 60-86.

35. Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992) Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford: Oxford University Press.

36. Baier, A. (1986) ‘Trust and Antitrust’, Ethics, 96(2): 231-60.

37. Bajari, P. and Tadelis, S. (2001) ‘Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts’, The RAND Journal of Economics, 32(3): 387-407.

38. Baldwin, R. and Black, J. (2008) ‘Really Responsive Regulation’, Modern Law Review, 71: 59-94.

39. Baldwin, R. and Cave, M. (1999) Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice, Oxford: Oxford University Press.

40. Bandura, A. (1986) Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

41. Bardach, E. (1998) Getting Agencies to Work Together: The Theory and Practice of Managerial Craftsmanship, Washington, DC: Brookings Institution Press.

42. Bardach, E. (2000) A Practical Guide to Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, New York: Chatham House Publishers.

43. Bardach, E. and Kagan, R. A. (1982) Going by the B ook: The Problem of Regulatory Unreasonableness, Philadelphia: Temple University Press.

44. Barzelay, M. and Armajani, B. (1990) 'Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies', Journal o f Policy Analysis and M anagement, 9(3): 307-38.

45. Batson, C. D. (1991) The Altruism Question: Toward A Social-Psychological Answer, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

46. Batson, C. D. and Powell, A. D (2003) 'Altruism and Prosocial Behavior', in Handbook of Psychology, T. Millon and M. Lerner (eds), Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

47. Baum, J. and Oliver, C. (1992) 'Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations', American Sociological Review, 57: 540-59.

48. Becker, G. S. (1967) Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analitical A pproach, Ann Arbor: University of Michigan.

49. Behn, R. D. (1999) 'Do Goals Help Create Innovative Organizations?' in H. Frederickson and J. Johnston (eds), Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

50. Behn, R. and Kant, P. (1999) 'Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting', Public Productivity and Management Review, 22(4): 470-89.

51. Beinecke, R. and DeFilippi, R. (1999) 'The Value of the Relationship Model of Contracting in Social Services Reprocurements and Transitions', Public Productivity and Management Review, 22(4): 490-501.

52. Benabou, R. and Tirole, J. (2003) 'Intrinsic and Extrinsic Motivation', Review of Economic Studies, 70(3): 489-520.

53. Benabou, R. and Tirole, J. (2006) 'Incentives and Prosocial Behavior', American Economic Review, 96(5): 1652-78.

54. Bernstein, N. (2011) 'Companies Use Immigration Crackdown to Turn a Profit', The New York Times, 28 September 2011, accessed on 10 October 2011 at http://www. nytimes. com/201129/09//world/asia/gettingtough-on-immigrants-to-turn-a-profit. html.

55. Besley, T. and Ghatak, M. (2003) 'Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services', Oxford Review of Economic Policy, 19(2): 235-49.

56. Betsill, M. M. and Bulkeley, H. (2004) 'Transnational Networks and Global Environmental

Governance: The Cities for Climate Protection Program', International Studies Quarterly, 48(2): 471-93.

57. Bevir, M. (2009) Key Concepts in Governance, London: Sage.
58. Bingham, L. B. , Nabatchi, T. and O'Leary, R. (2005) 'The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government', Public Administration Review, 65(5): 547-58.
59. Bingham, L. B. , Sandfort, J. and O'Leary, R. (2008) 'Learning to Do and Doing to Learn: Teaching Managers to Collaborate in Networks', in L. B.
60. Bingham and R. O'Leary (eds), Big Ideas in Collaborative Public Management, London: Sharp.
61. Blackman, D. , Buick, R, Halligan, J. , O 'Flynn, J. and Marsh, I. (2010) Australian Experiments with Whole of Government: Constraints and Paradoxes in Practice, paper presented at International Research Society for Public Management conference, Berne, Switzerland, 7-10 April.
62. Blau, M. (1964) Exchange and Power in Social Life, New York: Wiley.
63. Blois, K. (1999) 'Trust in Business to Business Relationships: An Evaluation of its Status', Journal of Management Studies, 36(2): 197-215.
64. Blondal, J. (2005) 'Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services' OECD Journal on Budgeting, 5(1): 79-106.
65. Bloom, D. (1997) After AFDC: Welfare-to-Work Choices and Challenges for States, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
66. Bloom, H. , Hill, C. and Riccio, J. (2001) Modeling the Performance of Welfare-to-Work Programs: The Effects of Program Management and Services, Economic Environment, and Client Characteristics, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
67. Bloom, D. and Michalopoulos, C. (2001) H ow Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
68. Bornstein, D. (2011a) 'Mothers-to-Be Are Getting the Message', NYTimes. com, 7 February 2011, accessed on 8 February 2011 at http://opinionator. blogs. nytimes. com/201107/02// pregnant-mothers-are-getting-the-message.
69. Bornstein, D. (2011b) 'Making the Text-to-Mom Connection', NYTimes. com, 2 February, accessed on 8 February 2011 at http://opinionator. blogs. nytimes. com/201111/02// making-the-text-to-mom-connection.

70. Boseley, S. (2008) 'Overweight People could be offered Cash to Lose Pounds', Guardian, 24 January 2008 accessed on 9 July 2010 at http://www. guardian. co. uk/society/2008/ jan/24/health. publicservices.

71. Boston, J. (1994) 'Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out, Governance, 7(1): 1-30.

72. Bovaird, T. (2004) 'Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice', International Review of Administrative Sciences, 70(2): 199-215.

73. Bovaird, T. (2007) 'Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-production of Public Services', Public Administration Review, 67: 846-60.

74. Bower, J. (1970) Managing the Resource Allocation Process: A Study of Corporate Planning and Investment, Boston, MA: Harvard Business School.

75. Boyle, D. , Clark, S. and Burns, S. (2006) Hidden Work: Co-production by People Outside Paid Work, York: Joseph Rowntree Foundation.

76. Boyle, D. and Harris, M. (2009) 'The Challenge of Co-production. How Equal Partnerships between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services', paper produced for NESTA, London, UK.

77. Boyne, G. (1998) 'Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government', Public Administration Review, 58(6): 474-84.

78. Bozeman, B. (2002) 'Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do', Public Administration Review, 62(2): 145-61.

79. Braithwaite, J. (1985) To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety, Albany: State University of New York Press.

80. Braithwaite, V. (1995) 'Games of Engagement: Postures within the Regulatory Community', Law and Policy, 17(3): 225-55.

81. Braithwaite, V. (2003) 'A New Approach to Tax Compliance', in V. Braithwaite (ed.), Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion, Aldershot: Ashgate Publishing.

82. Braithwaite, V. , Braithwaite, J. , Gibson, D. and Makkai, T. (1994) Regulatory Styles, Motivational Postures and Nursing Home Compliance', Law and Policy, 16: 363-94.

83. Bratspies, R. (2003) 'Myths of Voluntary Compliance: Lessons from the StarLink Corn Fiasco', William & Mary Environmental Law and Policy Review, 23(3): 593-649.

84. Brennan, L. and Binney, W. (2010) 'Fear, Guilt and Shame Appeals in Social Marketing Journal of Business Research, 63(2): 140-6. Breyer, S. G. (1993) Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation, Cambridge, MA: Harvard University Press.

85. Bridgman, P. and Davis, G. (2004) The Australian Policy Handbook, Sydney: Allen & Unwin.

86. Brotherhood of St. Laurence (2005) 'Job Network Proposal = conflict of interest', media release, 6 May, Melbourne, Australia, available at http://www. bsl. org. au/mediareleases. aspx?id=252.

87. Brown, E. (1999) 'The Scope of Volunteer Activity and Public Service', article prepared for the Amateurs in Public Service conference held at Duke University, 12 November.

88. Brown, K. , Waterhouse, J. and Flynn, C. (2003) 'Change Management Practices: Is a Hybrid Model a Better Alternative for Public Sector Agencies?', International Journal of Public Sector M anagement, 16(3): 230-41.

89. Brown, L. D. (1991) 'Bridging Organizations and Sustainable Development', Human Relations, 44(8): 807-31.

90. Brown, T. and Potoski, M. (2003) 'Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach', Journal of Policy Analysis and Management, 22(2): 275-97.

91. Brown, T. and Potoski, M. (2004) 'Managing the Public Service Market', Public Administration Review, 64(6): 656-68.

92. Brown, T. L. , Potoski, M. and Van Slyke, D. M. (2006) 'Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions and Markets', Public Administration Review, 66(3): 323-31.

93. Brudney, J. (1990a) Fostering Volunteer Programs in the Public Sector: Planning, Initiating, and Managing Voluntary Activities, San Francisco: Jossey ass.

94. Brudney, J. (1990b) 'The Availability of Volunteers: Implications for Local Governments', Administration and Society, 21(4): 413-24.

95. Brudney, J. L. (1999) The Perils of Practice: Reaching the Summit, Nonprofit Management and Leadership 9(4): 385-98.

96. Brudney, J. (2000) Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice, Washington, DC: Georgetown University Press.

97. Brudney, J. and England, R. (1983) 'Toward a Definition of the Co-production Concept', Public Administration Review, 43(1): 59-65.

98. Brudney, J. , Fernandez, S. , Ryu, J. and Wright, D. (2005) 'Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States', Journal of Public Administration Research and Theory, 15(3): 393-419.

99. Brudney, J. and Gazley, B. (2003) 'Federal Volunteerism Policy and the States: An Analysis of Citizen Corps', in Keon S. Chi (ed.), The Book of the States, Lexington, KY: The Council of State Governments.

100. Brudney, J. and Meijs, L. C. (2009) 'It Ain't Natural. Toward a New (Natural) Resource Conceptualization for Volunteer Management', Non Profit and Voluntary Sector Quarterly, 38(4): 564-81.

101. Bryson, J. , Ackermann, F. , Eden, C. and Finn, C. (2004) Visible Thinking: Unlocking Causal Mapping for Practical Business Results, Chichester: Wiley.

102. Busch, T. and Gustafsson, O. (2002) 'Slack in the Public Sector', Public Management Review, 4(2): 167-86.

103. Butler, J. (1991) 'Toward Understanding and Measuring Conditions of Trust: Evolution of a Conditions of Trust Inventory', Journal o f Management, 17(3): 643-63.

104. Cabinet Office (2000) Wiring it Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services, A Performance and Innovation Unit Report, London: The Stationery Office.

105. Cabinet Office (2008) Modernising Commissioning, Increasing the Role of Charities, Social Enterprises, Mutuals and Cooperatives in Public Service Delivery, London: The Stationery Office.

106. Carter, P. (2004) 'How to Discipline Private Contractors, Slate, 4 May 2004, accessed on 22 August 2010 at http://www. slate. com/id/2099954.

107. Chatterjee, P. (2004) Iraq, Inc: A Profitable Occupation, New York: Seven Stories Press.

108. Child, J. and Faulkner, D. (1998) Strategies of Co-operation: Managing Alliances, Networks and Joint Ventures, Oxford: Oxford University Press.

109. Choi, Y. C. (1999) 'The Politics of Transaction Costs', Public Money & Management, October-December: 51-6.

110. Cialdini, R. B. (1989) 'Indirect Tactics of Image Management: Beyond Basking', in R. A. Giacolone and P. Rosenfeld (eds), Impression Management in the Organization, Hillsdale, NJ: Erlbaum, pp. 45-56.

111. City of London (2008) 'Developing India's Infrastructure through Public Private Partnerships: A Resource Guide', prepared by Research Republic for the City of London, England.

112. Clark, P. and Wilson, J. (1961) 'Incentive Systems: A Theory of Organizations', Administrative Science Quarterly, 6: 129-66.

113. Clark, S. , Burt, M. , Schulte, M. and Maguire, K. (1996) Coordinated Community Responses to Domestic Violence in Six Communities: Beyond the Justice System, Washington, DC: Urban Institute, accessed on 22 August 2010 at http://www. urban. org/url. cfm?ID= 406727.

114. Clarke, J. , Newman, J. , Smith, N. , Vidler, E. and Westmarland, L. (2007) Creating Citizen-Consumers. Changing Publics and Changing Public Services, London: Sage.

115. Clarke, M. and Stewart, J. (1986) ‘Local Government and the Public Service Orientation’, Local Government Studies, 12(3): 1-8.

116. Clary, E. , Snyder, M. and Ridge, R. (1992) ‘Volunteers’ Motivations: A Functional Strategy for the Recruitment, Placement, and Retention of Volunteers, Nonprofit Management & Leadership, 2: 333-50.

117. Clary, E. G. , Snyder, M. , Ridge, R. D. , Copeland, J. , Stukas, A. A. , Haugen, J. , et al. (1998) ‘Understanding and Assessing the Motivations of Volunteers: A Functional Approach, Journal of Personality and Social Psychology, 74(6): 1516-30.

118. Clary, E. , Snyder, M. and Stukas, A. (1996) ‘Volunteers’ Motivations: Findings from a National Survey’, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 25: 485-505.

119. Coase, R. (1937) ‘The Nature of the Firm’, Economica, 4: 386-405.

120. Coase, R. (1960) ‘The Problem of Social Cost’, Journal of Law and Economics, 3(1): 1-44.

121. Cohen, S. and Eimicke, W. (2008) The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World, Washington, DC: Georgetown University Press.

122. Coleman, J. (1990) Foundations of Social Theory, Cambridge, MA: Belknap Press.

123. Collins, J. , Thomas, G. , Willis, R. and Wilsdon, J. (2003) ‘Carrots, Sticks and Sermons: Influencing Public Behaviour for Environmental Goals’, a Demos/Green Alliance report produced for Department for Environment, Food and Rural Affairs, London: DEMOS.

124. Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2009a) ‘At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan’, Interim Report to Congress, June, Washington, United States of America.

125. Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2009b) ‘LowestPriced Security Not Good Enough for War-Aone Embassies’, Special Report on Embassy Security Contracts, 1 October, Washington, United States of America.

126. Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2011) ‘At What Risk? Correcting Over-Reliance on Contractors in Contingency Operation’, Second Interim Report to Congress, February, Washington, United States of America.

127. Confederation of British Industry (2007) Going G lobal: The World of Public Private Partnerships, London: Confederation of British Industry.

128. Conrad, D. and Perry, L. (2009) ‘Quality-Based Financial Incentives in Health Care: Can We Improve Quality by Paying For It?’ Annual Review of Public Health, 30: 357-71.

129. Considine, M. (2001) Enterprising States: The Public Management of Welfare to Work, Cambridge: Cambridge University Press.

130. Corbett, T. (1996) 'Understanding Wisconsin Works (W-2)', Focus, 18(1): 53-4.

131. Corcoran, J. and McLean, F. (1998) 'The Selection of Management Consultants: How Are Governments Dealing with this Difficult Decision? An Exploratory Study', International Journal of Public Sector Management, 11(1): 37-54.

132. Cotten, A. (2007) Seven Steps of Effective Workforce Planning, Washington: IBM Center for the Business of Government.

133. Crewson, P. (1997) 'Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect', Journal of Public Administration Research and Theory, 7: 499-518.

134. Crosby, B. and Bryson, J. (2005) Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World, San Francisco: John Wiley.

135. Crosby, B. , Bryson, J. and Stone, M. (2010) 'Leading Across Frontiers: How Visionary Leaders Integrate People, Processes, Structures and Resources', in S. Osborne (ed.), The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, London: Routledge.

136. Crotty, J. (2009) 'Structural Causes of the Global Financial Crisis: A Critical Assessment of the «New Financial Architecture»', Cambridge Journal of Economics, 33(4): 563-80.

137. Cubbin, J. , Domberger, S. and Meadowcroft, S. (1987) 'Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Hospital Cleaning', Fiscal Studies, 8(3): 49-58.

138. Dasgupta, P. (1988) 'Trust as a Commodity', in D. Gambetta (ed.), Trust: Making and Breaking Co-operative Relations, Oxford: Basil Blackwell.

139. Day, P. and Klein, R. (1987) Accountabilities: Five Public Services, London: Tavistock Publications.

140. de Quervain, M . R. , Fischbacher, U. , Treyer, V. , Schelthammer, M. , Schnyder, U. , Buck, A. and Fehr, E. (2004) 'The Neural Basis of Altruistic Punishment', Science, 305: 1254-8. Deci, E. (1975) Intrinsic Motivation, New York: Plenum Press.

141. Deci, E. , Koestner, R. and Ryan, R. (1999) 'A Meta-analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation. ' Psychological Bulletin, 125: 627-68.

142. Deci, E. and Ryan, R. (1985) Intrinsic Motivation and Self Determination in Human Behavior, New York: Plenum Press.

143. Dee, T. , and Keys, B. (2004) 'Does Merit Pay Reward Good Teachers? Evidence from a Randomized Experiment', Journal of Policy Analysis and Management, 23(3): 471-88.

144. Deery, S. , Plowman, D. and Walsh, J. (1997) Industrial Relations: A Contemporary Analysis, Sydney: McGraw-Hill.

145. DEET (1995) Longitudinal Cohort Study of Jobseekers 18+ Years Old, Canberra, ACT: Department of Employment, Education and Training.

146. deHoog, R (1990) 'Competition, Negotiation or Co-operation: Three Models for Service Contracting', Administration and Society, 22(3): 317-40.

147. Deming, W. E. (1982) Quality, Productivity and Competitive Position, Cambridge, MA: MIT Press.

148. Department of Corrective Services (2010) Contract for the Provision of Court Security and Custodial Services, Annual Report 2009/10, Government of Western Australia, Perth, Australia.

149. Department of Justice (2003) Contract for the Provision of Court Security and Custodial Services, Annual Report, Government of Western Australia, Perth, Australia.

150. Department of Justice (2005) Contract for the Provision of Court Security and Custodial Services, Annual Report, Government of Western Australia, Perth, Australia.

151. DfE (Department for Education) (2010) The Im pact of Sure Start L ocal Programmes on Five Year Olds and their Families, University of London.

152. Dilulio, Jr, J. T. (2003) 'Response: Government by Proxy: A Faithful Overview', Harvard Law Review, 116(5): 1271-84.

153. Dingwall, R. and Strangleman, T. (2005) 'Organizational Cultures in the Public Services', in E. Ferlie, L. Lynn and C. Pollitt (eds), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford: Oxford University Press.

154. Diver, C. S. (1980) 'A Theory of Regulatory Enforcement', Public Policy, 28: 257-301.

155. Dobes, L. (2006) Managing Consultants: A Practical Guide for Busy Public Sector Managers, Canberra: ANU E-Press.

156. Dolan, P. , Hallsworth, M. , Halpern, D. , King, D. and Vlaev, I. (2010) Mindspace: Influencing Behaviour Through Public Policy, London: Institute for Government.

157. Dolton, P. and O 'Neill, D. (1996) 'Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence', The Economic Journal, 106: 387-400.

158. Domberger, S. (1989) 'The Impact of Competition on Pricing and Quality of Legal Services', International Review of Law and Economics, 9(1): 41-56.

159. Domberger, S. (1993) 'Privatisation: What Does the British Experience Reveal?' Economic Papers, 12(2): 58-68.

160. Domberger, S. (1994) 'Public Sector Contracting: Does It Work?', Australian Economic Review, 27(3): 91-6.

161. Domberger, S. (1998) The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing, Oxford: Oxford University Press.

162. Domberger, S. and Fernandez, P. (1999) 'Public-Private Partnerships for Service Delivery', Business Strategy Review, 10(4): 29-39.

163. Domberger, S. and Rimmer, S. (1994) 'Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector', International Journal of the Economics of Business, 1: 439-53.

164. Donahue, J. (1989) The Privatization Decision: Public Ends, Private Means, New York: Basic Books.

165. Donahue, J. and Zeckhauser, R. (2011) Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times, Princeton: Princeton University Press.

166. Donaldson, L. (1990) 'The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory', Academy of M anagement Review, 15(3): 369-81.

167. Dover, G. (2010) 'Public Sector Volunteering: Committed Staff, Multiple Logics, and Contradictory Strategies', Review of Public Personnel Administration, 30(2): 235-56.

168. Downs, A. (1957) An Econom ic Theory o f Democracy, New York: Harper & Row.

169. DWP (Department of Work and Pensions) (2010) The Work Programme Prospectus - November 2010, London: DWP.

170. Eberts, R. , Hollenbeck, K. and Stone, J. (2000) 'Teacher Performance Incentives and Student Outcomes', paper presented at the National Academy of Sciences Conference, 17-18 December, Irvine, California.

171. Edelenbos, J. and Klijn, E. H. (2007) 'Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration', Administration and Society, 39(1): 25-50.

172. Edwards, P. and Shaoul, J. (2002) Partnerships: For Better, for Worse? Accounting, Auditing and Accountability Journal, 16(3): 397-421.

المترجم في سطور

د. محمد بن ناصر بن علي آل مشوط البيشي.

المؤهل العلمي:

- دكتوراه في الإدارة العامة، من الولايات المتحدة الأمريكية، جامعة بورتلاند الحكومية، ١٤١٦/١٩٩٦م.

العمل:

- المشرف العام لمركز البيشي للاستشارات والتدريب الإداري.
- أستاذ الإدارة العامة المشارك في معهد الإدارة العامة سابقاً.

أبرز الأعمال العلمية المحكمة:

- تأليف كتاب بعنوان «التخطيط الاستراتيجي (مفاهيم وتطبيقات)»: الرياض ١٤٣١هـ.
- تأليف كتاب بعنوان «بناء المنظمات الحديثة وتشغيلها»، الهيئة العامة للسياحة والآثار في المملكة العربية السعودية: الرياض (مشترك) ١٤٣٣هـ.
- بحث محكم بعنوان «فاعلية مجالس إدارات المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية»، المجلة العلمية لكلية التجارة جامعة الأزهر العدد ٢٩ سنة ٢٠٠٤م.
- بحث محكم بعنوان «الأجهزة الإدارية المركزية في المملكة العربية السعودية مع بداية القرن الجديد وسبل تطويرها» مجلة معهد الإدارة العامة، العدد الثالث – رجب ١٤٢٢هـ، مركز البحوث بمعهد الإدارة العامة، الرياض.
- بحث محكم بعنوان «معايير اختيار القيادة في الأجهزة الحكومية» مؤتمر القيادات الإدارية الحكومية في المملكة العربية السعودية: الواقع والتطلعات والذي عقد في معهد الإدارة العامة بالرياض في الفترة ١٠-١٢ صفر ١٤٣٦هـ ٢-٤ ديسمبر ٢٠١٤م.

- ترجمــة مقالة علميــة (The Seven ages of Leader) لــوارن ج. بينس في مجلة الإدارة العامة، العدد الأول عام ١٤٢٦هـ.
- بالإضافة إلى عدد من أوراق العمل المحكمة في مؤتمرات علمية داخلية وخارجية.

أبرز الأنشطة العملية:

- مستشار غير متفرغ في وقت سابق في وزارة المعارف، وزارة البترول والثروة المعدنية، ووزارة الصحــة، وزارة العمل، والهيئة العليا للســياحة، وزارة الدفاع والطيران، هيئة التحقيق والادعاء العام، وزارة الداخلية، وزارة العدل.
- مديــر إدارة في وقت ســابق في معهد الإدارة العامــة ممثلة في: مدير إدارة تصميم البرامج، ومدير إدارة البرامج الإدارية، ومدير إدارة الترجمة.
- عضو لجنة البحوث في مركز البحوث، معهد الإدارة العامة.
- أستاذ زائر في جامعة سنغافورة الحكومية.
- عضو المجلس العلمي لمعهد الإدارة العامة (١٤٣٦-١٤٣٨).
- عضو الجمعية السعودية للإدارة.
- محكم علمي ورئيس جلسة في مؤتمر الجودة الأول.
- تصميــم وتنفيذ العديد من الــورش التدريبية في مجال بناء المهارات الاستشــارية، والتخطيط الإســتراتيجي، ومــؤشرات الأداء الرئيســة، وتكامل المــوارد البشرية مع الخطط الإستراتيجية، وإدارة الأداء.
- عضو في العديد من الجمعيات والهيئات.

مراجع الترجمة في سطور

د. وحيد بن أحمد الهندي

المؤهل العلمي:

- دكتـــوراه في الإدارة العامـة من جامعة ولايــة فلوريدا في تلهاسي بفلوريدا، الولايـات المتحدة الأمريكية (١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م).

الوظيفة الحالية:

- أستاذ مشارك، قسم الإدارة، كلية إدارة الأعمال في جامعة الملك سعود.

أبرز الأنشطة العلمية:

- نشر العديد من البحوث في دوريات عربية وأجنبية كان آخرها بحث بعنوان:
- مســتوى جودة الخدمات التي تقدمها دائرة الأحــوال المدنية والجوازات بالعاصمة الأردنيــة عمان من وجهة متلقي الخدمة: دراســة ميدانية، بحث مشــترك، المجلة العربيــة للإدارة، المنظمة العربيــة للتنمية الإدارية، القاهــرة، مقبول للنشر في عام ٢٠١٥م.
- تأليف كتاب بعنوان: التحويل للقطاع الخاص في المملكة العربية السعودية في عهد خادم الحرمين الشريفين، مطابع جامعة الملك سعود، ١٤٢٣هـ.
- ترجمــة كتــاب: تطويــر المنظــمات، معهــد الإدارة العامــة، ١٤٢١/١٤٢٠هـ - Orgainzation Development, Behavioral Science Interventions for Orgainzation Improvement, Wendel L. French and Cecil Bell, JR. .Fifth Edition, 1995

أبرز الأنشطة العملية:

- عميد البحث العلمي بجامعة الملك سعود ١٤٢٧- ١٤٣٣هـ.
- رئيس قسم الإدارة العامة ١٤١٨- ١٤٢٢هـ.

- مدير الشؤون المالية والإدارية لمجموعة شركات العويضة ١٤١٥-١٤١٧هـ (إعارة).
- مستشار غير متفرغ لدى المؤسسة العامة لتحلية المياه، ١٤٢٩-١٤٣١هـ.
- مستشــار غير متفرغ لدى وزارة الشــؤون الإســلامية والأوقاف والدعوة والإرشــاد، ١٤٢٠-١٤٢٦هـ.
- مستشار غير متفرغ لدى وزارة الداخلية.
- المديرية العامة للدفاع المدني ١٤١٥-١٤١٧هـ.
- الإدارة العامة لمكافحة المخدرات ١٤٣٥-١٤٣٦هـ.
- الإشراف على عدد من الدراسات الاستشارية منها:
  - خلق فرص وظيفية لعمل المرأة لصالح صندوق الموارد البشرية ١٤٣٥هـ.
  - تطوير مدن تدريب الأمن العام لصالح وزارة الداخلية ١٤٣٤هـ.
- الإشراف على رسائل الماجستير والدكتوراه في كل من: جامعة الملك سعود - الرياض، جامعة الملك عبد العزيز ـ جدة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ـ الرياض.

الروابط العلمية:

- عضو جمعية الإدارة السعودية.
- عضو جمعية الإدارة الأمريكية A.S.P.A.
- عضو المركز الدولي للمؤسسات العامة في الدول النامية I.C.P. E.
- جامعة العلوم والتكنولوجيا- صنعاء، الجمهورية اليمنية.

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٣٩هـ

هذا الكتاب

يتميز بنظرته الشمولية للعلاقة بين الأجهزة الحكومية ومزودي الخدمة الخارجيين من محاور متعددة، هي:

- أولًا: يأخذ في الاعتبار النطاق الواسع لمزودي الخدمة الخارجيين، إذ لم يقتصر على شركات القطاع الخاص والجهات غير الهادفة للربح فحسب، بل شمل الإدارات الحكومية الأخرى والمتطوعين والخاضعين للتنظيم والعملاء من الأفراد.
- ثانيًا: يأخذ في الاعتبار مجموعة متعددة من الآليات التي قد تطبقها الأجهزة الحكومية لتحفيز مزودي الخدمة الخارجيين على المشاركة، ولا يقتصر ذلك على العقود أو التعاون فحسب، بل يتضمن الصور الأخرى مثل: التفاوض، أو الإشراف، أو القوة الجبرية.
- ثالثًا: يشمل مجموعة متعددة من الحوافز التي تفسر أسباب مشاركة الأطراف الخارجية في تحقيق الأهداف العامة، ولا يقتصر ذلك على الرغبة في الحصول على المكافآت المادية أو الخشية من العقاب فحسب، بل يشمل محفزات غير مادية مثل: المكافآت الداخلية، وضغط الأقران أو موافقتهم، والأغراض المعيارية.
- ختامًا: يناقش على نطاق واسع العوائد والتكاليف التي قد تؤخذ في الاعتبار عند تقييم إمكانية «التعاقد الخارجي» للخدمات، ومن هم الأطراف الخارجيون الذين سيتولونها، وهذا ليس من جانب مزايا الخدمة وسعر الشراء فحسب، وإنما يشمل أبعاد طبيعة العلاقة والأثر الإستراتيجي على المنظمة الحكومية.

ويقدم كذلك إطار عمل يضم المحاور الأربعة المشار إليها أعلاه، والمقصود في النهاية هو تقديم دليل إرشادي لمديري القطاع العام يتناول كيفية التفكير في هذه العلاقات وطرق إدارتها، ويعني ذلك أن هذا الكتاب في الأساس لا يتناول الإدارة ولا الحوكمة، لكنه يركز على المشاورات العامة أو مشاورات أصحاب المصالح بشأن ما سوف يتخذونه من إجراءات، وكيفية إجرائها بالتعاون مع الأطراف الخارجية، ولا يعني ذلك عدم أهمية الحوكمة، ولكن هذا الكتاب يتناول أمرًا آخر، وهو إشراك مزودي الخدمات الخارجيين في تقديمها.

وبطبيعة الحال ليس الهدف من هذا الكتاب الدفاع عن الاستعانة بمزودي الخدمة الخارجيين (كما أنه لا يدافع عن مشاركة موظفي الحكومة في الإنتاج)، فهو لا يؤيد المذهب الليبرالي الجديد في الخصخصة، كما أنه لا يقدم نموذجًا لمنهج فيبر في البيروقراطية، على العكس، فما يقدمه الكتاب يركز على ما إذا كان التعاقد الخارجي يعتمد على الظروف، التي قد تتغير من موقف إلى آخر.

ومن هنا، فإن الكتاب يقدم مقترحات بشأن الترتيبات السليمة عند وقوع ظروف معينة، ولكن في رأينا، لا يعد هذا الميل المعياري تدخلًا خارجيًا في المشهد الحالي؛ إذ ينصب اهتمامه على فهم ما يحدث بالفعل، كما أشارت الأمثلة عن إدارة إطفاء الحرائق وغيرها من الجهات العامة الأخرى، وبدلًا من مجرد قبول تلك الترتيبات، يدعو هذا الكتاب إلى نظرة فاحصة إليها، وقد تؤدي في نهاية الأمر إلى مزيد من التعاقد الخارجي على الأعمال، وكذلك إلى تطبيق بعض الوظائف الخارجية داخل المنظمة، والشاغل الرئيسي في كلتا الحالتين هو القيمة المقدمة للجمهور المتمثلة، بعد كل ذلك، فيما نتوقعه من الحكومة.



تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر ـ معهد الإدارة العامة ١٤٣٩هـ